

รายงานการวิจัย

เรื่อง

งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



โดย

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ

ด้วยเงินทุนสนับสนุนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2541



ISBN 974-8055-65-5

Legislative Institutional Repository of Thailand

รายงานการวิจัย

เรื่อง

งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

โดย

ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์

ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ

ดร.สกันธ์ วรรณัญวัฒนา

ISBN 974-8055-65-5

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2541

จำนวน 200 เล่ม

จัดพิมพ์โดยกองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทคัดย่อ

งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่มักเรียกกันว่าบส. เป็นงบประมาณที่มีขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2511 ในขณะนั้น กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีไม่สามารถดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน รัฐบาลจึงอาจจะมีปัญหาที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้นงบประมาณจังหวัดจึงเกิดขึ้นเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลสามารถนำเงินดังกล่าวไปพัฒนาในพื้นที่จังหวัดของตน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 งบประมาณจังหวัดได้แยกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรก 5,000,000 บาท ใช้สำหรับโครงการพัฒนาพิเศษที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2536 อีกส่วนหนึ่งจำนวน 15,000,000 บาท เป็นโครงการพัฒนาที่ให้แก่อนุรักษ์หรือรัฐวิสาหกิจภายในขอบเขตของจังหวัด โดยอนุรักษ์และรัฐวิสาหกิจจะต้องทำข้อเสนอผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้น งบประมาณจังหวัดส่วนนี้อยู่ภายใต้ระเบียบของสำนักงบประมาณปี พ.ศ. 2537

บทพิเศษนี้ หากเปรียบเทียบกับประเทศ ฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันแล้ว จะพบว่าประเทศเหล่านี้ไม่มีงบประมาณจังหวัดเช่นในประเทศไทยแต่ประการใด

ในการวิจัยเชิงคุณภาพ งานวิจัยชิ้นนี้ได้ทำการสำรวจผลกระทบของงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดตัวอย่าง ได้แก่ ขอนแก่น ลำปาง และสมุทรสงคราม เหตุผลที่เลือก 3 จังหวัดนี้ ก็เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีงบประมาณจังหวัดเป็นจำนวนมาก ปานกลาง และน้อยตามลำดับ โดยทำการสอบถามกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 1,200 คน ซึ่งกระจายตามพื้นที่ในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ทั้งในเขตเทศบาล สุขาภิบาล และพื้นที่ชนบทอื่น ๆ

ผลของการสอบถามกลุ่มตัวอย่างพบว่า

- 1) กลุ่มตัวอย่างเข้าใจผิดว่างบประมาณจังหวัดคืองบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาจังหวัด ในขณะที่เดียวกันบางส่วนเห็นว่างบประมาณจังหวัดคืองบประมาณส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2) กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 45 เห็นว่างบพัฒนาจังหวัดไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัด

3) กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 20 เชื่อว่ามีความผิดปกติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณจังหวัด และร้อยละ 43 เห็นว่างบพัฒนาจังหวัดไม่มีประโยชน์และไม่ควรมีต่อไป

4) ส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าไม่ควรคงงบประมาณจังหวัดไว้ในระดับประเทศ แต่ควรจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่สภาพัฒนาหรือองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจเอกสารต่าง ๆ และพบว่าผู้มีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับงบประมาณจังหวัด

แน่นอนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือผู้ที่เห็นด้วยกับงบประมาณจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดจากงบประมาณนี้

เหตุผลที่ควรคงงบประมาณจังหวัดไว้ก็เพราะว่างบประมาณปกติไม่มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงรู้ความต้องการและปัญหามากกว่าเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางซึ่งเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ

ในทางตรงกันข้าม ความเห็นที่ให้มีการยกเลิกงบประมาณจังหวัดจะมาจากนักวิชาการ และประชาชนโดยทั่วไป ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนซึ่งเห็นว่ารัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้จ่ายงบประมาณ ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจแต่เพียงในเรื่องนิติบัญญัติเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณแต่ประการใด การจัดสรรงบประมาณจังหวัดยังขัดแย้งกับหลักกฎหมายคลังที่งบประมาณจะต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง ไม่ควร จัดสรรโดยไม่ระบุกิจกรรมอย่างกรณีของงบประมาณจังหวัด

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบว่า คะแนนเสียงที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับนั้น จะมีความสัมพันธ์กับจำนวนเงินงบประมาณจังหวัดที่จัดสรรในพื้นที่ตัวอย่าง นั่นก็หมายความว่าว่างบพัฒนาจังหวัดกลายเป็นงบหาเสียงและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากงบประมาณนี้ ในขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่น ๆ ไม่ได้รับ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจใน

ประเด็นเรื่องการคอร์ปชั่น และพบว่าไม่มีสิ่งผิดปกติในกระบวนการงบประมาณ อย่างไรก็ตามผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามโครงการของงบประมาณจังหวัดนั้นมักจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

โดยสรุป ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะมีการยกเลิกงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสีย ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 181 วรรค 6 และ 7 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้งบประมาณนี้ควรจัดสรรให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจในการใช้จ่ายเงินเอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมีสิทธิริเริ่มเสนองบประมาณต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้เป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าใจความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ

Abstract

The provincial Development Budget of the House of People's Representatives or commonly known as the MP budget was established in 1968. Under the law, minister in pose can not also be a MP at same time. As such government was quite concern to lose support from the MP, therefore, the Provincial Development Budget had been allocated to government's MP to support development of their local provinces. In 1993 fiscal year, this budget item was divided into two parts. First 5 million Baht was provided to special development projects proposed by the MP himself. This budget allocation was under the regulation of the Office of the Prime Minister 1993. The other portion of the Budget 15 million Baht was distributed to government agencies or state enterprises' development project within the province. To receive the budget local authorities must submit a proposal through the provincial MP. Provision of the latter portion of the MP budget was under the regulation of the Bureau of Budget 1994.

This special budget has special characteristics when compare to others countries. Such France, England, the United States of America, and the Federal Republic of German. One crucial finding is that there is no other countries that provide similar budget item as Thailand.

In addition to qualitative approach in study, this study also conducted a survey to evaluate impacts of the MP's budget on samples localities. Khon-Khaen, Lampang, and Samutsongharm were chosen to be areas of field study in this research. The reason of selecting these three provinces as case study was they were the sample of the province which got the high, moderate, and low allocated of the MP's budget respectively. 1,200 copies of questionnaire were distributed to the respondents is every electoral areas both in the municipal and sanitary districts, and countryside.



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

The result from the survey can be summarized as followed:

- 1) the respondents were misunderstood that the government provided this budget according to the MP's request to use in provincial development projects. While some believe that it was the personal money of the MP.
- 2) 45 percent of the respondents said that this budget has no benefit in provincial development.
- 3) 20 percent of the respondent believed that there was irregular in this budget allocation, while other 43 percent said it was useless to keep this budget.
- 4) Most of the respondents believed that this budget should not be kept at central level. But instead it should allocated to Tambon Organization or Tambon Council as a subsidy budget.

Moreover, the researchers have also investigated from various documents and found that there were both who agreed and disagreed with the budget allocating.

Of course, the MP were among those who agreed to the allocating of the MP's budget. There should not be any doubt, since they were the ones who gained most from this budget.

The argument to keep the budget was that only central budget allocation may not be able to actually meet demand of local people in specific area. The MPs who were closed to the local people know precise needs and all the local problems far better than central agencies who propose for central budget allocation.

On the other hand, the argument to abolish the budget came from academics, general people and also some of the MPs. They believed that the government itself has to responsible for budget spending. While the MPs main concern is only on legislative function. They have nothing to do with budget spending. The allocation of The MP budget was contradicted with the Financial Law which the budget should have a specific purposes in spending, it should not be freely distributed similar to the MP's budget.



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

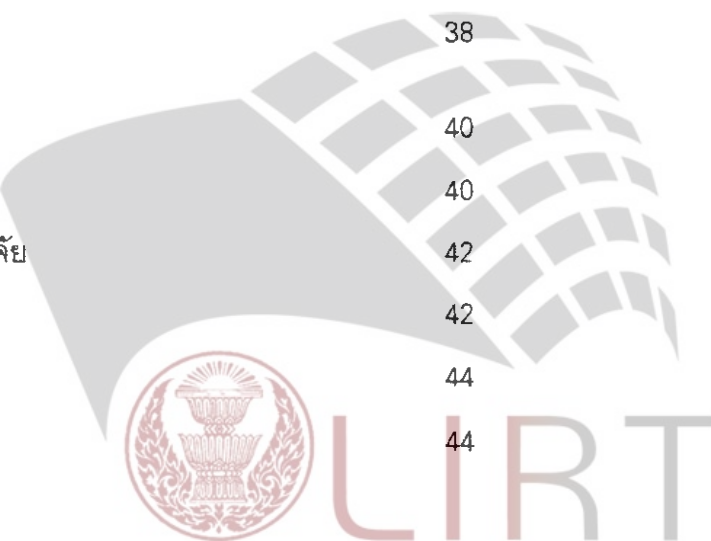
In addition, the researchers also found that the electoral vote casting was significantly correlated with amount of the allocation of the MP budget in sampled areas. This would implied that the MP budget has been used as canvass budget and the MP mostly gained benefit from the budget while the others candidates have no such privileges. Corruption was another issue that investigated by the researchers, and it could not explicitly found any irregularity in budgeting process. However, the person who could join in bidding in many local projects were somehow closed link to the MPs.

In conclusion, the researchers agreed that the MP's budget should be abolished. The budget was complied to the constitution drafted by the Constitution Drafting Assembly in article 181 paragraph 6 and 7. Furthermore, this budget should be allocated to the local administrative organizations and allow them to make their own decisions which conform with the bureaucratic and administrative decentralization to local governments. However, the initiative of budget planning proposed to the administration by th MP was still important because they were close to the people and understood the needs of people in specific areas.



สารบัญ

		หน้า
บทที่ 1	บทนำ	1
1.1	ประวัติความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
1.3	ขอบเขตของการวิจัย	2
1.4	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2	แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	4
2.1	แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	4
2.1.1	แนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณ	4
2.1.1.1	การจัดสรรงบประมาณของต่างประเทศ	4
	ก. ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว	4
	(1) ประเทศฝรั่งเศส	4
	(2) ประเทศอังกฤษ	8
	ข. ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ	13
	(1) ประเทศสหรัฐอเมริกา	13
	(2) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	22
2.1.1.2	หลักกระจายต้องเฉพาะเจาะจง	34
2.1.2	แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	35
2.1.2.1	ความหมายของการกระจายอำนาจ	35
2.1.2.2	การคลังท้องถิ่น	36
2.2	ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	38
บทที่ 3	ระเบียบวิธีวิจัย	40
3.1	วิธีดำเนินการวิจัย	40
3.2	ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย	42
3.3	ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	42
3.4	ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา	44
3.5	วิธีวิเคราะห์ข้อมูล	44



บทที่ 4	การจัดสรรงบประมาณของประเทศไทย	
	กับงบประมาณจังหวัด	45
4.1	การจัดสรรงบประมาณในประเทศไทย	45
	4.1.1. การจัดทำงบประมาณ	45
	4.1.2. การอนุมัติงบประมาณ	48
4.2	กระบวนการจัดสรรงบประมาณในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ	54
4.3	งบประมาณจังหวัดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	56
4.4	ความสัมพันธ์ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับงบประมาณจังหวัด	70
บทที่ 5	การนำเสนอและการวิเคราะห์ข้อมูล	72
5.1	สภาพทั่วไปของจังหวัดขอนแก่น ลำปาง และสมุทรสงคราม	72
	5.1.1 จังหวัดขอนแก่น	72
	5.1.2 จังหวัดลำปาง	76
	5.1.3 จังหวัดสมุทรสงคราม	78
5.2	ลักษณะของโครงการงบประมาณจังหวัด	80
	5.2.1 จังหวัดขอนแก่น	81
	5.2.2 จังหวัดลำปาง	84
	5.2.3 จังหวัดสมุทรสงคราม	87
5.3	การวิเคราะห์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง	90
	5.3.1 ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	90
	5.3.2 ความคิดเห็นของบุคคลอื่นๆ	111
5.4	การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณและงบประมาณจังหวัด	139
	5.4.1 ข้อบกพร่องในทางรัฐธรรมนูญ	139
	5.4.2 ข้อบกพร่องในทางกฎหมายการคลัง	143
	5.4.3 ข้อบกพร่องในการบริหารงบประมาณจังหวัด	145



บทที่ 6	ข้อเสนอแนะและบทสรุป	153
6.1	การยกเลิกงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในกระบวนการ จัดทำงบประมาณมากขึ้น	153
6.1.1	การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถ เสนอความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่อ สำนักงบประมาณได้	154
6.1.2	การเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองต่างๆสามารถเสนอ ความต้องการของประชาชนต่อสำนักงบประมาณได้	155
6.2	การนำงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไปให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	155
6.2.1	การนำงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไปให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล	156
6.2.2	การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น	158
6.3	บทสรุป	158
บรรณานุกรม		161
ภาคผนวก		165
1.	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินการโครงการ พัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2536	166
2.	ระเบียบสำนักงบประมาณว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณตาม โครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537	173
3.	ตัวอย่างแบบสอบถาม	178

บทที่ 1

บทนำ

1.1. ประวัติความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

งบประมาณที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับจัดสรรจากฝ่ายบริหารซึ่งเรียกสั้น ๆ ว่างบ ส.ส. นี้มีวิวัฒนาการมายาวนาน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2511 จนกระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับงบประมาณเพื่อนำไปพัฒนาจังหวัด คนละประมาณ 3 ล้านบาทต่อปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 ได้เพิ่มขึ้นเป็นคนละ 5 ล้านบาทต่อปี โดยให้การดำเนินการเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ ดำเนินงานโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอโครงการใช้จ่ายเงินงบประมาณในส่วนนี้ผ่านทางสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอไปยังสำนักงบประมาณต่อไป

นอกจากนี้ ในการพิจารณาขั้นกรรมาธิการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังได้แปรญัตติเพิ่มงบประมาณในลักษณะดังกล่าวนี้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกคนละ 5 ล้านบาทจนพัฒนามาเป็น 15 - 20 ล้านบาทในปัจจุบัน โดยได้กำหนดวงเงินงบประมาณในส่วนนี้ไว้ในค่าใช้จ่ายงบกลางรายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอโครงการไปยังสำนักงบประมาณ ตามระเบียบสำนักงบประมาณว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามที่เสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

งบ ส.ส. หรือ งบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองจำนวนดังกล่าวข้างต้นได้ก่อให้เกิดปัญหาซึ่งนำมาสู่การวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก ทั้งในแง่การก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การใช้จ่ายเงินตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมีประสิทธิภavn้อย และอาจเกิดการทุจริตได้ ทำให้เกิดปัญหาในแง่บทบาทของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าไม่ควรเป็นผู้มีอำนาจในการใช้งบประมาณ และขัดแย้งกับหลักการงบประมาณที่งบประมาณจะต้องมีรายละเอียดชัดเจนว่านำไปใช้จ่ายในด้านใดๆ มิใช่มีการตัดสินใจภายหลังการอนุมัติงบประมาณของสภาแล้ว ฯลฯ



จากสภาพที่กล่าวมาข้างต้นจึงมีปัญหากเกิดขึ้นว่า งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความจำเป็นต่อไปหรือไม่ หรือควรยกเลิกงบดังกล่าว เพื่อโอนไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาตำบล ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐานที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2537

1.2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1. ศึกษาวิวัฒนาการของงบประมาณจังหวัดว่ามีความเป็นมาอย่างไร

1.2.2. ศึกษาการใช้งบประมาณจังหวัดที่ผ่านมาว่า

1.2.2.1. ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่หรือไม่

1.2.2.2. มีประสิทธิภาพหรือไม่

1.2.2.3. มีข้อบกพร่องในเรื่องต่าง ๆ เช่น การทุจริต การไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ฯลฯ หรือไม่

1.2.2.4. ข้ำซ้อนกับงบประมาณอื่น ๆ หรือไม่

1.2.2.5. ประชาชนทั้งในชนบทและในเมืองมีความคิดเห็นเกี่ยวกับงบประมาณจังหวัดอย่างไร

1.2.3. ศึกษาว่างบประมาณจังหวัดควรมีหรือไม่ ถ้ามีจะมีรูปแบบและมาตรการในการใช้งบประมาณจังหวัดอย่างไร

1.2.4. ศึกษาเปรียบเทียบวิธีการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน

1.3. ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1. ศึกษางบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่มีการแบ่งแยกงบประมาณจังหวัดออกเป็น 2 งบด้วยกันจนถึงปัจจุบัน

1.3.2. ศึกษาทั้งงบประมาณจังหวัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และตามระเบียบสำนักงบประมาณไปพร้อมๆ กัน



LIART

1.3.3. ศึกษาการพัฒนาจังหวัดใน 3 จังหวัด คือ จังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นจังหวัดในกลุ่มที่ได้รับงบประมาณจากรัฐมากที่สุด จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นจังหวัดในกลุ่มที่ได้รับงบประมาณขนาดกลางและจังหวัดสมุทรสงครามซึ่งเป็นจังหวัดในกลุ่มที่ได้รับงบประมาณน้อยที่สุด

1.4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1. ได้ทราบว่าควรจะมีงบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

1.4.2. ถ้าจะมีต่อไปควรอยู่ในรูปแบบใด จำนวนเงินเท่าไร และจะมีมาตรการควบคุมการใช้จ่ายอย่างไร

1.4.3. บทบาทของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องงบพัฒนาจังหวัดนี้

บทที่ 2

แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

2.1.1.1 แนวความคิดในการจัดสรรงบประมาณของต่างประเทศ

การศึกษาการจัดสรรงบประมาณของต่างประเทศ จะศึกษาของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว และประเทศที่เป็นสหพันธรัฐเกี่ยวกับบทบาทในการเสนองบประมาณการจัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับโครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

ก. ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว

(1) ประเทศฝรั่งเศส

จะแยกพิจารณาเป็น 2 ประเด็นคือ การจัดทำ และการอนุมัติงบประมาณ

ก. การจัดทำงบประมาณ (la preparation du budget)

การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารไม่ใช่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพราะมาตรา 37 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยกฎหมายงบประมาณ ลงวันที่ 2 มกราคม 1959 ได้บัญญัติว่า 'รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณภายใต้การดูแลของนายกรัฐมนตรีและการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของคณะรัฐมนตรี'

ส่วนขั้นตอนการจัดทำงบประมานนั้นแยกเป็น 3 ขั้นตอนคือ'

ขั้นตอนแรก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทุกกระทรวงและรัฐบาลคำนวณวงเงินงบประมาณโดยดูจากข้อมูลต่าง ๆ ที่มีอยู่

ขั้นตอนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทุกกระทรวงจัดทำงบประมาณในกระทรวงของตนเอง ดูโครงการใหม่ ๆ และทำส่งให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจเงินรายจ่าย

ขั้นตอนที่สาม เป็นเรื่องทางเทคนิคต่างๆ และคณะรัฐมนตรีตัดสินใจในเรื่องเงินรายได้และดุลยภาพของงบประมาณ

จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนการจัดทำงบประมานนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีบทบาทเลย

¹ Francois DERUEL . Finances Publiques (Paris : Dalloz, 1986) : 60



ข. การอนุมัติงบประมาณ (l'examen et le vote du budget)

กระบวนการอนุมัติงบประมาณในประเทศฝรั่งเศสเป็นอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็น

(1) กระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป ที่ใช้ในการอนุมัติกฎหมายธรรมดา นำมาใช้กับการอนุมัติกฎหมายงบประมาณด้วย

(2) กระบวนการนิติบัญญัติพิเศษที่ใช้ในการอนุมัติกฎหมายงบประมาณ

(1) กระบวนการนิติบัญญัติทั่วไปที่ใช้ในการอนุมัติกฎหมายธรรมดานำมาใช้กับการอนุมัติกฎหมายงบประมาณด้วย

การอนุมัติกฎหมายงบประมาณเริ่มที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนเสมอ ไม่เหมือนกับการอนุมัติกฎหมายธรรมดาที่จะเริ่มที่วุฒิสภาก่อนก็ได้ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณจะต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปให้คณะกรรมการกิจการการคลัง (ซึ่งเป็นกรรมาธิการประจำ) พิจารณาก่อน² ด้วยเหตุผลที่ว่า กฎหมายงบประมาณเป็นเรื่องในทางเทคนิค และมีความสลับซับซ้อนมาก จากนั้นกรรมาธิการกิจการการคลังจะรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

รายงานที่เสนอสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย รายงานทั่วไป และรายงานเฉพาะเรื่องทุกแง่มุมที่เกี่ยวกับงบประมาณ นอกจากนี้ ยังอาจมีความเห็นของคณะกรรมการชุดอื่น ๆ เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรทราบด้วย ในกรณีที่ร่างกฎหมายงบประมาณนั้นไปมีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการชุดอื่น

เมื่อกรรมาธิการพิจารณาเสร็จจะนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรโดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดวันเวลาของการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างของรัฐบาลเป็นหลัก มิใช่ร่างที่ผ่านการแก้ไขของกรรมาธิการ

² สภาผู้แทนราษฎรมีกรรมาธิการจำนวน 6 ชุด ได้แก่ กรรมาธิการกิจการวัฒนธรรมครอบครัวและสังคม กรรมาธิการกิจการต่างประเทศ กรรมาธิการกิจการป้องกันประเทศและกองทัพ กรรมาธิการกิจการการคลัง เศรษฐกิจและแผนพัฒนา กรรมาธิการกิจการกฎหมายรัฐธรรมนูญ การนิติบัญญัติและการบริหารงานทั่วไปของรัฐ และกรรมาธิการกิจการการผลิตและแลกเปลี่ยนซื้อขาย เนื่องจากในปัจจุบันมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนทั้งสิ้น 577 และมีกฎหมายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนเป็นกรรมาธิการสามัญได้เพียงชุดเดียว ดังนั้นกรรมาธิการสามัญแต่ละชุดของสภาผู้แทนราษฎรจึงมีกรรมาธิการราวชุดละ 100 คน เฉลี่ยตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายงบประมาณได้ภายใต้เงื่อนไขคือ

1. การแปรญัตตินั้นจะอยู่นอกขอบเขตในการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้
2. การแปรญัตติของสมาชิกสภาที่ยังมิได้ผ่านการพิจารณาของกรรมาธิการ อาจถูกคัดค้านจากรัฐบาลได้
3. การแปรญัตติที่เป็นการตัดทอนรายได้หรือเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลจะกระทำมิได้
4. ในกรณีที่รัฐบาลร้องขอให้สภามีมติเพียงครั้งเดียวในเนื้อหาทั้งหมด หรือบางส่วนของร่างกฎหมายที่เรียกว่า การลงมติแบบบล็อก โดยไม่พิจารณาเรียงมาตรา (le vote bloqué) การแปรญัตติจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะการแปรญัตติที่เป็นของรัฐบาล หรือการแปรญัตติอื่นที่รัฐบาลยอมให้แปรได้

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จจะต้องส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณา ในกรณีที่วุฒิสภาขอแก้ไขเพิ่มเติมก็ต้องมีการส่งกลับมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่กลับไปกลับมาจนกว่าจะตกลงกันได้ครบทุกเรื่อง ซึ่งเรียกว่า ระบบกระสวย (la navette)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สภาทั้งสองต่างได้พิจารณาร่างกฎหมายสภาละ 2 ครั้งแล้ว หรือในกรณีที่รัฐบาลประกาศว่าเป็นกรณีเร่งด่วนและสภาทั้งสองได้พิจารณาสภาละครั้งแล้ว นายกรัฐมนตรีอาจเรียกประชุมคณะกรรมาธิการร่วมซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาทั้งสองสภาละ 7 คน ในกรณีที่กรรมาธิการร่วมไม่สามารถหาข้อสรุปได้ หรือหาข้อสรุปได้แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากสภา รัฐบาลก็อาจร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายได้

(2) กระบวนการนิติบัญญัติพิเศษที่ใช้ในการอนุมัติกฎหมายงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ จะมีลักษณะที่เกิดจากธรรมเนียมปฏิบัติของทั้ง 2 สภา มากกว่าเป็นเรื่องของข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญ เช่น สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสภาแรกที่จะพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ คือ ต้องเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนเสมอ ไม่ใช่เริ่มที่วุฒิสภา เป็นอำนาจของรัฐบาลที่จะเสนอร่างกฎหมายงบประมาณให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรที่จะลงมติอนุมัติแต่เพียงผู้เดียว เมื่อสภาสูงไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายงบประมาณ หรือปฏิเสธที่จะลงมติ นอกจากนี้ การอนุมัติงบประมาณมีกระบวนการเร่งด่วนเป็นพิเศษ ต่างจากการอนุมัติร่างกฎหมายทั่วไปคือ ร่างกฎหมายงบประมาณต้องยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน และต้องส่งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนวันอังคารแรกของเดือนตุลาคม เป็นอย่างช้า (ปีงบประมาณของฝรั่งเศสเริ่มต้น 1 มกราคม) และมีการจำกัดระยะ

เวลาในการพิจารณาครั้งแรก สำหรับสภาผู้แทนราษฎร ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 20 วัน และโดยปกติ รัฐบาลจะใช้กระบวนการเร่งด่วนหลังจากที่แต่ละสภาได้มีการพิจารณาครั้งแรกแล้ว

นอกจากนี้ ยังมีกระบวนการพิเศษที่ทำให้สามารถจัดการกับความล่าช้า อันเกิดจากการลงมติอนุมัติงบประมาณ เช่น กรณีร่างกฎหมายงบประมาณไม่สามารถเตรียมได้ทันในเวลาที่กำหนด เพื่อที่จะประกาศใช้ก่อนวันที่ 1 มกราคม มีกระบวนการพิเศษคือ³

(ก) ให้มีการลงมติเฉพาะภาคแรกของร่างกฎหมายงบประมาณก่อน คือแยกลงมติในภาคแรกออกจากภาคสอง³

(ข) ลงมติกฎหมายพิเศษอนุญาตให้รัฐบาลจัดเก็บภาษี หรือแบ่งแยกรายจ่ายออกจากกัน โดยเฉพาะรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่รัฐบาลผูกพันไว้

(ค) มาตรา 47(รัฐธรรมนูญ) กำหนดว่า ถ้ารัฐสภาไม่ประกาศใช้กฎหมายงบประมาณภายใน 70 วันนับแต่ที่มีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาแล้ว รัฐบาลมีอำนาจออกพระราชกำหนดให้ใช้งบประมาณนั้นได้

สมาชิกรัฐสภาถูกลดอำนาจลง โดยข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 (รัฐธรรมนูญ) กำหนดว่าห้ามสมาชิกรัฐสภาแปรญัตติลดรายได้หรือเพิ่มรายจ่าย และห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายงบประมาณ รวมทั้งการลดรายจ่ายบางอย่าง ตามมาตรา 42 (กฎหมายวิธีการงบประมาณของฝรั่งเศส ลงวันที่ 2 มกราคม 1959)

จำนวนครั้งการลงมติได้ถูกกำหนดไว้ตามมาตรา 41 (กฎหมายวิธีการงบประมาณฯ) ขึ้นกับว่างบประมาณนั้นเป็นเรื่องที่ได้ผูกพันไว้แล้วหรือเป็นเรื่องใหม่

สำหรับรายได้

- ให้ลงมติ 1 ครั้ง ต่อ รายได้ทั้งหมด
- ให้ลงมติ 1 ครั้ง ต่อ งบประมาณสมทบ 1 งบประมาณสมทบ
- ให้ลงมติ 1 ครั้ง ต่อ เงินทุนพิเศษ 1 เงินทุน

³ ร่างกฎหมายงบประมาณของฝรั่งเศส จะมี 2 ภาค

ภาคแรก เกี่ยวกับการอนุญาตให้จัดเก็บภาษี การประเมินรายได้ วงเงินของรายจ่ายประเภทใหญ่ ๆ การกำหนดดุลงบประมาณ การอนุญาตให้กู้เงิน

ภาคสอง เกี่ยวกับรายละเอียดของรายจ่ายและรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายงบประมาณ เช่น งบประมาณสมทบ

สำหรับรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรม

- ให้ลงมติ 1 ครั้ง สำหรับรายจ่ายที่มีข้อผูกพันมาแล้ว
- ให้ลงมติ 1 ครั้ง สำหรับในแต่ละมาตราของแต่ละกระทรวงที่เป็นรายจ่ายประเภท

ใหม่

สำหรับรายจ่ายของงบประมาณสมทบและเงินทุนพิเศษ

- ให้ลงมติ 1 ครั้ง สำหรับในแต่ละงบประมาณสมทบ
- ให้ลงมติ 1 ครั้ง สำหรับเงินทุนพิเศษ

สำหรับกรณีที่มีรายจ่ายใหม่

- ให้ลงมติ 1 ครั้ง ต่อ 1 มาตราของรายจ่ายใหม่นั้น ๆ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าในขั้นตอนของการอนุมัติงบประมาณนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสจะมีบทบาทมากในส่วนของคณะกรรมการกิจการการคลัง ซึ่งเป็นกรรมาธิการประจำของสภา การเป็นกรรมาธิการประจำทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีความรู้ และประสบการณ์ที่จะวิพากษ์วิจารณ์งบประมาณที่จัดทำโดยรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันก็มีบทบาทในการเสนอแนะแก้ไขงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนของประชาชน นอกจากนี้การให้กรรมาธิการการคลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะเข้าสภาก็มีผลดีในแง่ของการเสนอแนะปัญหาต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน

(2) ประเทศอังกฤษ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กระบวนการงบประมาณเริ่มต้นจากการเสนอของบประมาณรายจ่ายหรือเก็บภาษีใด ๆ เป็นหน้าที่ของกระทรวง Ministry of the Crown in the House of Commons รัฐบาลมีหน้าที่เพียงบริหารเงินงบประมาณเหล่านั้น และโดยธรรมเนียมปฏิบัติ หน้าที่ของรัฐบาลขึ้นกับสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ที่อาศัยกฎหมายของสภา (Parliament Act) ปี 1911

ภายใต้กฎหมายการเงินรวมปี 1787 (Consolidated Fund, 1787) เงินรายจ่ายต่าง ๆ จะรวมอยู่เป็นก้อนเดียวกัน โดยการใช้จ่ายและหารายได้ ไม่ว่าจะจากภาษีอากร หรือไม่ใช่ภาษีอากรก็จะอยู่ภายใต้กฎหมายนี้เช่นเดียวกัน หากการใช้จ่ายเงินนี้มีเหลือจากถูกนำไปใช้ชำระหนี้ของประเทศ

รัฐบาลจะเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายต่าง ๆ ขึ้นเอง แต่การนำไปปฏิบัตินั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาก่อน ที่น่าสนใจคือการกำหนดงบประมาณเพื่อนำไปใช้ให้สอดคล้องกับนโยบายนั้น ต้องผ่านความเห็นชอบและพิจารณาจากสภาเช่นกัน นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะอยู่

ภายใต้การควบคุมของสภาที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง สำหรับการเก็บภาษีและใช้จ่ายต่าง ๆ โดยขบวนการของการจัดทำงานงบประมาณจะเป็นหัวใจสำคัญ เพราะจะรวมถึงการตั้งงบประมาณ รายจ่ายและวิธีการที่ได้มาซึ่งรายได้เพื่อนำมาใช้จ่าย

การจัดทำงานงบประมาณ

เริ่มต้นทุกๆ ฤดูใบไม้ร่วง หน่วยงานต่างๆ จะต้องส่งคำขอเงินงบประมาณให้แก่ Treasury เพื่อจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะเริ่มตั้งแต่ 1 เมษายนถึง 31 มีนาคม ของทุกๆ ปี

(1) ขั้นตอนการจัดตั้งงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน เริ่มปลายเดือนตุลาคมหรือต้น พฤศจิกายนของทุกปีที่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลัง (Treasury Department) จัดส่งเอกสารที่เรียกว่าประมาณรายรับ (Estimates Circular) ถึงหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ให้ทำการประมาณ ความต้องการใช้เงินในรอบ 12 เดือนข้างหน้า โดยจะมีการจำแนกรายการการใช้จ่ายต่าง ๆ อย่างชัดเจน กระทรวงการคลังจะทำการรวบรวมข้อเสนอของงบประมาณเหล่านี้ และรายงานต่อ คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของงบประมาณ

การประมาณการรายจ่ายของหน่วยงานเหล่านี้จะถูกนำมาพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร โดยจะมีคณะกรรมการที่ถูกเลือกจากสภาทั้งหมดเป็นผู้ทำหน้าที่ศึกษา หากสภาผู้แทนราษฎรผ่าน ความเห็นชอบร่างงบประมาณ รัฐบาลก็จะไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ที่จะรับหลักการงบประมาณนั้น

(2) ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ก. วาระแรก (The First Reading) ขั้นตอนนี้เป็นเพียงปฏิบัติตามระเบียบและการ อ่านก็อ่านเฉพาะชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำโครงของร่างพระราชบัญญัติในขั้นนี้เป็นเพียง กระดาษแผ่นหนึ่ง มีชื่อ ร่างพระราชบัญญัติ และรายชื่อสมาชิกสภาที่สนับสนุนร่างพระราช บัญญัติเสนอต่อประธานสภา ถ้าหากวัตถุประสงค์สำคัญของร่างพระราชบัญญัติเป็นเรื่องอนุมัติ การใช้จ่ายเงินหรือเก็บภาษี ก็จะต้องเริ่มต้นพิจารณาที่คณะกรรมการธิการที่มีชื่อว่า Committee of Ways and Means หากวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่เรื่องดังกล่าวแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยว กับการใช้จ่ายสาธารณะก็จะต้องเริ่มต้นพิจารณาที่ Committee of Ways and Means เช่นเดียวกัน แต่โดยทั่วไปร่างพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีมักเป็นผู้เสนอการพิจารณาของกรรมาธิการดัง กล่าวจึงมักเลื่อนไปพิจารณาลงวาระที่สอง

ข. พิมพ์ (Printing) ร่างพระราชบัญญัติจะได้รับการตีพิมพ์เพื่อแจกจ่ายบรรดา สมาชิกสภา

ค. วาระที่สอง (The Second Reading) ในขั้นนี้จะมีการอภิปราย สมาชิกสภาที่ เสนอร่างพระราชบัญญัติจะเสนอให้บรรจุร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง ("That the bill now

read a second time") หรือเหตุผลที่จะไม่ให้ร่างพระราชบัญญัติผ่านในวาระที่สอง การอภิปรายในขั้นนี้จะเป็นเรื่องคุณประโยชน์โดยทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติ จะไม่พิจารณาในเรื่องของรายละเอียด หากร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาในขั้นนี้ ประธานสภาจะประกาศว่าร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาในวาระที่สอง

นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1967 สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติตรงไปยังขั้นกรรมาธิการโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาในวาระที่สองและการพิจารณาในขั้นรายงาน (Report Stage) ถ้าหากคณะกรรมการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ ไม่ขัดข้อง คณะกรรมาธิการชุดหนึ่งๆ จะประกอบด้วยกรรมาธิการไม่ต่ำกว่า 20 คน และจะไม่เกินกว่า 80 คน

ง. ขั้นกรรมาธิการ (The Committee Stage) ในขั้นนี้ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปพิจารณาถึงคณะกรรมาธิการประจำในชุดที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิดของร่างพระราชบัญญัติ ในขั้นกรรมาธิการนี้จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกถ้อยกระทงควมมีการแก้ไขประเด็นรายละเอียดที่ได้ถกเถียงกัน ในทางทฤษฎีจะไม่มีกรอภิปรายในเรื่องของหลักการแห่งพระราชบัญญัติ แต่ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาในขั้นนี้แล้วจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอันมาก

จ. ขั้นรายงาน (The Report Stage) สมาชิกสภาจะทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านจากขั้นกรรมาธิการ ในขั้นนี้ยังสามารถทำการแก้ไขรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติได้ ขั้นรายงานนี้ในปัจจุบันก็ยังคงมีอยู่ แต่มักจะกระทำร่วมกับขั้นกรรมาธิการ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภา

ฉ. วาระที่สาม (The Third Reading) วาระที่สามนี้เป็นเพียงพิธีการ นอกเสียจากว่าจะมีจำนวนสมาชิก 6 คน ขอเปิดอภิปราย การอภิปรายในขั้นนี้เป็นเรื่องทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ร่างพระราชบัญญัติผ่านขั้นนี้ไปโดยไม่มีการอภิปรายแต่อย่างใด เมื่อลงมติในวาระที่ 3 แล้ว ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาถึงสภาขุนนาง ซึ่งก็มีกระบวนการพิจารณาคัดคล้ายคลึงกับสภาสมาชิก เพียงแต่ว่าเป็นกระบวนการที่ง่ายกว่า และไม่มีคณะกรรมการประจำ หากมีการแก้ไขในสภาที่สอง ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะย้อนกลับไปพิจารณาใหม่ในสภาแรกบางครั้งก็อาจจะเกิดจุดอับไม่สามารถจะตกลงกันได้ แต่โดยทั่วไปแล้วมักจะตกลงกันได้ มีร่างพระราชบัญญัติน้อยฉบับมากที่ตกไปในขั้นนี้

เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาจากทั้งสองสภาแล้ว ก่อนที่จะใช้บังคับเป็นกฎหมายก็จะต้องได้รับพระบรมราชานุญาต



LIERT

ภายหลังจากนั้นจะเปิดโอกาสให้มีการพิจารณาประมาณการและฝ่ายค้านสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาได้ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดในช่วงนี้ใช้เวลา 29 วัน โดยวันสุดท้ายจะส่งมอบไว้สำหรับการรายงานผลการพิจารณาต่างๆ งบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ จะนำเสนอภายในต้นเดือนมีนาคม ยอดเงินที่นำเสนอจะเป็นข้อเสนอของกระทรวงการคลังที่จะแสดงยอดเงินงบประมาณรายจ่ายตามความต้องการใช้จ่ายของรัฐบาล

เมื่อยอดเงินประมาณการรายจ่ายประจำปีถูกกำหนด สภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) จะพิจารณารับหาวิธีเพื่อเพิ่มเงินในกรณีว่าเป็นสำหรับบางหน้าที่ หรือประมาณการใช้จ่าย โดยทั่วไปการพิจารณาจะดูจากฐานะการเงินของรัฐบาลและสภาพเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และงบประมาณในปีที่ผ่านมาประกอบกัน โดย Chancellor of the Exchequer ที่เป็นผู้นำเสนองบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ซึ่งจะมีคณะกรรมการตีความ (Committee of Ways and Means) ทำหน้าที่พิจารณาและเห็นชอบในหลักการของงบประมาณที่นำเสนอ เมื่อผ่านขั้นตอนนี้ข้อเสนองบประมาณจะกลายเป็นกฎหมายการเงินประจำปี (the annual Finance Act) เพื่อที่จะรอเข้าสู่การพิจารณาในวาระสองภายใน 25 วันทำการ การพิจารณาในวาระสองนี้จะเป็นการพิจารณาโดยทั้งสภาทำหน้าที่เหมือนเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่แก้ไขหรือแนะนำการจัดทำงบประมาณได้ทุกขั้นตอน แต่ปกติมักไม่ค่อยจะมีการเสนอแนะแก้ไขที่ไม่สามารถยอมรับได้จากคณะรัฐบาล

หลังจากนั้นแล้วร่างกฎหมายงบประมาณนี้จะเข้าสู่วาระสามของสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) และส่งต่อไป เป็นการพิจารณาของวุฒิสภา (House of Lords) ที่จะพิจารณาเฉพาะในหลักการกว้าง ๆ จะไม่มีการตรวจสอบในรายละเอียดและจะไม่มีการเสนอความเห็นที่ทำให้ต้องมีการแก้ไขร่างกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายร่างงบประมาณนี้เกี่ยวข้องกับการเงิน วุฒิสภา (House of Lords) จะไม่มีอำนาจใดๆ ที่จะยับยั้งหรือเปลี่ยนแปลงก่อนจะส่งต่อไปยัง Royal Assent

ระบบการควบคุมงบประมาณ

สามารถทำได้โดยมีคณะกรรมการต่าง ๆ ทำหน้าที่ ได้แก่

1) คณะกรรมการพิจารณาการใช้จ่าย (The Select Committee on Expenditure)

เมื่อประมาณการงบประมาณถูกรวบรวมโดยกระทรวงการคลัง (Treasury) แล้วนั้น วงเงินงบประมาณจะถูกตรวจสอบ Select Committee on Expenditure เพื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณในอดีต ภายหลังจากการตรวจสอบพิจารณาแล้วจึงนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) เพื่อรับการพิจารณา ในขั้นนี้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานสามารถชี้แจง

รายละเอียดของการใช้จ่ายให้สภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ได้ และคณะกรรมการสามารถแนะนำเพื่อปรับปรุงร่างงบประมาณและให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังสามารถตั้งคำถามเกี่ยวกับแนวโน้มนโยบายและการใช้จ่ายโดยทั่วไปได้ ภายใน คณะกรรมการคัดเลือกจะมีคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ศึกษารายละเอียดต่าง ๆ อยู่ 6 ชุด โดยทั้งหมดจะมีหลักเกณฑ์การทำงานคือ

- ก) ปรีกษากลยุทธ์และนโยบายต่าง ๆ ของการใช้จ่ายในอนาคต
- ข) ตรวจสอบวิธีการใช้และบริหารงบประมาณ
- ค) พิจารณาผลลัพธ์และคุณค่าของการใช้จ่ายที่ดำเนินไปแล้ว

2) คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามทั่วไป (The comptroller and Auditor-General)

หน่วยงานนี้เจ้าหน้าที่ถูกแต่งตั้งและถอดถอนโดยรัฐสภา หน่วยงานนี้มีหน้าที่ตรวจสอบระบบบัญชีของการใช้จ่ายและหารายได้ของทุก ๆ หน่วยงานที่เป็นของรัฐบาลและรายงานต่อคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (Public Accounts Committee)

3) คณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (The Public Accounts Committee)

ประธานของคณะกรรมการนี้คือฝ่ายค้าน โดยมีหน้าที่ตรวจสอบการตั้งงบการใช้จ่ายของทุกหน่วยงาน ศึกษาและรายงานของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามทั่วไป (Comptroller and Auditor-General) เพื่อให้มั่นใจว่าการใช้นั้นถูกต้อง ซึ่งการทำงานนี้จะเป็นการช่วยเหลือกระทรวงการคลัง (Treasury) ในการควบคุมการใช้จ่ายเพราะจะสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายที่ไม่เหมาะสมได้ง่าย และในขั้นนี้จะมีการพิจารณางบประมาณรายรับว่าจะมีการจัดหาเงินรายได้มาจากแหล่งใดบ้างที่จะนำมาใช้ตามข้อเสนอของหน่วยงานต่าง ๆ

ภายในกระทรวงการคลัง (Treasury) เองนั้นจะมีฝ่ายต่าง ๆ อยู่ 5 ฝ่ายคือ

- 1) ฝ่ายจัดซื้อ (Supply)
- 2) ฝ่ายดำเนินการ (Establishments)
- 3) ฝ่ายการเงินภายใน (Home Finance)
- 4) ฝ่ายการเงินต่างประเทศ (Oversea Finance)
- 5) ฝ่ายเศรษฐกิจ (Economic Affairs)

ทั้ง 5 ฝ่ายนี้จะมีหน้าที่ติดตามและดูแลการใช้จ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ตามสายการรับผิดชอบที่แต่ละฝ่ายมีอยู่อย่างใกล้ชิด เพื่อให้การจัดทำงบประมาณมีความสอดคล้องกับปัญหาและสภาพเศรษฐกิจมากที่สุด ทั้งหมดนี้จะเป็นเครื่องมือให้กับกระทรวงการคลัง (treasury) ใน

การจัดทำร่างงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนนำเสนอสู่การพิจารณาขั้นต่อไปของสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons)

ข. ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ

(1) สหรัฐอเมริกา

งบประมาณประจำปีเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับของรัฐบาลในการบริหารพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เคยแถลงไว้ ปกติแล้วขบวนการงบประมาณจะมีการเริ่มต้นและสิ้นสุดแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ ขบวนการงบประมาณจึงต้องมีความสอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขดังกล่าว เพื่อให้วัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ทั่วไปแล้วขบวนการงบประมาณไม่ว่าจะเป็นของประเทศใดก็ตาม จะประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ อยู่ 4 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

- 1) การจัดเตรียมและนำเสนองบประมาณ (Preparation and Submission)
- 2) การอนุมัติงบประมาณ (Approval)
- 3) การบริหารงบประมาณ (Execution)
- 4) การตรวจสอบ (Auditing)

1) การจัดเตรียมและนำเสนองบประมาณ (Preparation and Submission)

กล่าวได้ว่าขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่มีความยุ่งยากมากที่สุดของขบวนการงบประมาณในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากในขั้นตอนนี้จะเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณโดยหน่วยงานต่างๆ ได้มากที่สุด และมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการทุกปี ทำให้งบประมาณที่ออกมาเพื่อนำเสนอต่อไปนั้น อาจไม่ได้ยึดอยู่กับแนวนโยบายเดิมเมื่อเริ่มต้นจัดทำงบประมาณก็ได้ ความรับผิดชอบของการเตรียมจัดทำงบประมาณ ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการจัดทำของรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา (Federal Level) เท่านั้น จะไม่ขยายความถึงการจัดทำงบประมาณในระดับรัฐ (State) และรัฐบาลท้องถิ่นระดับอื่นๆ (Local Government) ทั้งนี้เป็นเพราะในแต่ละรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นต่างมีขบวนการและวิธีการที่แตกต่างกันตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ทำให้เป็นการยากที่จะสรุปและรวบรวมได้ทั้งหมด

สำหรับขบวนการงบประมาณระดับรัฐบาลกลาง (Federal Level) ในขั้นจัดเตรียมนี้ ประธานาธิบดีจะมีอำนาจสูงสุดในการควบคุมดูแล (Exclusive Control) แต่จะมีวิธีการทั้งทางกฎหมายและทางการเมืองอยู่หลายประการที่อาจจะทำให้ประธานาธิบดีไม่อาจที่จะบริหาร

อำนาจในการปรับเปลี่ยนได้อย่างเต็มที่ หน่วยงานสำคัญในการจัดเตรียมงบประมาณของสหรัฐอเมริกา สำนักงานงบประมาณ (Bureau of Budget) ที่เป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงการคลัง แต่ต่อมาภายหลังได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารโดยแยกอิสระจากกระทรวงการคลังให้ไปขึ้นตรงกับการควบคุมดูแลของประธานาธิบดี และได้เปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานการจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget)

ปฏิทินงบประมาณของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาจะเริ่มต้นในช่วงต้นของฤดูใบไม้ผลิโดยหน่วยงานต่างๆ เริ่มต้นประเมินโครงการต่างๆโดยพิจารณาผลและความจำเป็นของโครงการที่กำลังดำเนินอยู่ ขณะเดียวกันก็จะรับเอากรอบของนโยบายและแนวทางการใช้ตลอดจนเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ ที่จะถูกป้อนมาจากประธานาธิบดีว่ามีจุดมุ่งหมายอย่างไร เพื่อนำมาเขียนร่างแผนการใช้จ่ายของหน่วยงานต่างๆ ในช่วงแผนการใช้จ่ายดังกล่าวจะมีการระบุถึงวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย โครงการที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ร่างแผนการใช้จ่ายของโครงการต่างๆนี้ จะถูกนำเสนอต่อสำนักงานจัดการและงบประมาณ เพื่อรวบรวมและพิจารณาร่างเป็นงบประมาณประจำปีต่อไป โดยที่สำนักงานจัดการและงบประมาณจะต้องพิจารณาถึงเป้าหมายการใช้จ่ายว่าสอดคล้องกับนโยบายของประธานาธิบดีเพียงไร ตลอดจนผลที่จะได้รับจากการใช้จ่าย และผลกระทบในด้านต่างๆที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายดังกล่าว ในขั้นนี้จะมีการเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอและอธิบายเหตุผลจากหน่วยงานที่ขอเสนองบประมาณ ซึ่งในขั้นตอนนี้ประธานาธิบดีจะเริ่มเข้ามามีบทบาทดูแลการจัดทำงบประมาณอย่างใกล้ชิด เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางเอาไว้ หลังจากนั้นแล้วร่างงบประมาณดังกล่าวจะถูกนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติใช้งบประมาณต่อไป

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์หรือตรวจสอบงบประมาณ (Budget Analysis) ของ OMB จะสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อเจ้าหน้าที่ระดับนโยบาย (Policy Officials) และผ่านไปยังผู้อำนวยการ OMB เพื่อตัดสินใจในแนวการจัดทำงบประมาณ การตัดสินใจของผู้อำนวยการ OMB จะถูกแจ้งให้หน่วยงานต่างๆ ทราบซึ่งหากไม่ยอมรับหน่วยงานก็สามารถอุทธรณ์ได้ กับเจ้าหน้าที่ระดับนโยบายของ OMB แต่ถ้ายังไม่สามารถตกลงกันได้ หน่วยงานอาจอุทธรณ์กับคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ (Budget Review Board) ซึ่งประกอบด้วยที่ปรึกษาอาวุโสของประธานาธิบดี และถ้าทั้ง 3 ฝ่ายคือ OMB หน่วยงานและคณะกรรมการพิจารณางบประมาณยังไม่อาจบรรลุข้อตกลงกันได้ อีก ประเด็นปัญหานั้นก็จะถูกนำเสนอต่อประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาตัดสินใจและภายหลังที่ประธานาธิบดีได้ตัดสินใจแล้ว OMB ร่วมกับหน่วยงานจะจัดเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภานิติบัญญัติในช่วงต้นเดือนมกราคม

ในระหว่างเดือนตุลาคม - ธันวาคม จะมีการทบทวนประเด็นนโยบายและสมมติฐานทางเศรษฐกิจอีกครั้ง เพื่อให้งบประมาณที่กำลังพิจารณา มีความสอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจมากที่สุด

งบประมาณที่ได้จัดส่งให้สภานิติบัญญัตินี้จะสะท้อนความต้องการของแต่ละแผนงาน มีความสอดคล้องทั้งด้านรายได้และรายจ่าย และสถานะเศรษฐกิจโดยรวม นอกจากนี้ยังจะต้องเป็นไปตามกฎหมายงบประมาณสมดุลและการใช้จ่ายฉุกเฉินปี 1985 (Balanced Budget and Emergency Deficit Act of 1985) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเป้าหมายการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปีไว้เพื่อพยายามให้มึงงบประมาณสมดุล

นอกจากนี้ประธานาธิบดียังถูกกำหนดโดยกฎหมายให้นำเสนองบประมาณสำหรับการรักษางานเดิม (Current Services Estimates) ไปพร้อมกับการเสนองบประมาณ การประมาณการนี้จะแสดงถึง Budget Authority และรายจ่ายที่จำเป็นต้องมีเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนงานของรัฐบาลสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่องในปีงบประมาณต่อไป ทั้งนี้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งประมาณการนี้จะถูกใช้เป็นฐานเปรียบเทียบกับเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามข้อเสนอ

ขั้นตอนการจัดเตรียมและตัดสินใจงบประมาณ (Budget Preparation the Decision Process)

นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการจัดเตรียมงบประมาณไม่ได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะขั้นตอนของการเสนอคำร้องของงบประมาณในแต่ละหน่วยงานเท่านั้น ยังเกี่ยวข้องกับระดับรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลด้วย นอกจากนี้แล้วยังรวมถึงการเพิ่มรายได้ภาษีของรัฐ และการลดรายจ่ายของรัฐบาล ขั้นตอนนี้ประกอบด้วย 3 ส่วน ในส่วนแรกจะกล่าวถึงเงื่อนไขของการตั้งงบประมาณ ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงขั้นตอนในการเสนองบประมาณ ส่วนสุดท้ายจะพูดถึงเอกสารประกอบงบประมาณ

ข้อจำกัดด้านภาษีและการใช้จ่าย (Limitations on Taxing and Spending)

ในขณะที่แต่ละหน่วยงานราชการกำลังเตรียมเสนอคำร้องของงบประมาณ ในเวลาเดียวกันรัฐบาลก็ประเมินรายได้ของรัฐบาลเองในปีงบประมาณจะมาถึง การประมาณรายได้มีความสำคัญต่อการตั้งงบประมาณในแต่ละระดับ สำหรับรัฐบาลกลาง การประเมินรายได้ของรัฐจะส่งผลกระทบต่อตัดสินใจในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ เช่น อัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ภาวะเงินเฟ้อ การจ้างงาน นอกจากนี้การประเมินรายรับยังส่งผลต่อ

นโยบายด้านภาษีและรายจ่ายของรัฐบาลกลางด้วย สำหรับรัฐบาลท้องถิ่น การประเมินรายรับ มีผลต่อการตั้งงบประมาณโดยตรงเนื่องจากภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายที่ว่ารายจ่ายของ รัฐบาลท้องถิ่นนั้นต้องไม่เกินรายได้ ฉะนั้นถ้ารัฐบาลท้องถิ่นประมาณการว่ารายได้ในปีนั้นจะลด ลง สิ่งนี้อาจเป็นไปได้ก็คืออาจมีการขึ้นอัตราภาษีหรือลดรายจ่ายลง

การตัดสินใจในการของบประมาณ (Decision on Budget Request)

ก่อนที่การยื่นข้อเสนอของงบประมาณในแต่ละหน่วยงานจะถึงสำนักงานงบประมาณ (budget office) มักจะมีการกลั่นกรองในแต่ละส่วนย่อยของแต่ละหน่วยงานนั้นแล้ว โดยทั่วไป การยื่นของบประมาณในแต่ละหน่วยงานมักจะเสนอโครงการที่น่าสนใจ หรือเป็นไปได้ต่อ สำนักงานงบประมาณ สำหรับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณก็จะพิจารณาถึงความเหมาะสมของงบประมาณในแต่ละหน่วยงานอีกทีก่อนที่จะเสนอต่อฝ่ายบริหาร โดยที่สำนักงานงบประมาณจะส่งผู้ตรวจสอบงบประมาณ (budget examiner) มาตรวจสอบและหาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานนั้น เพื่อประกอบการตัดสินใจในการรับรองงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อที่จะเสนอต่อฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารก็จะเสนอต่อรัฐสภาอีกที ฉะนั้น งบประมาณของแต่ละหน่วยงานที่สำนักงานงบประมาณรับรองนั้นไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานนั้นจะได้งบประมาณตามที่ยื่นขอไว้ ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับการอนุมัติของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามหน่วยงานอาจเสนองบประมาณของตนโดยตรงต่อฝ่ายบริหารทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทีมผู้บริหารด้วย

ในส่วนของนโยบายด้านต่างประเทศโดยเฉพาะด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ บทบาทของ สำนักงานงบประมาณหรือ OMB ในการพิจารณางบประมาณในส่วนนี้มักจะถูกต่อต้านจาก คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงกลาโหม โดยที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงมักจะเป็นผู้เสนอความเห็นโดยตรงต่อฝ่ายบริหาร

ในขั้นสุดท้ายของขบวนการงบประมาณจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการตัดสินใจ อนุมัติและเสนอต่อรัฐสภา ในการพิจารณางบประมาณของฝ่ายบริหารตามที่สำนักงานงบประมาณ เสนอมา จะดำเนินถึงปัจจัย 4 อย่างด้วยกัน คือ หนึ่ง เงินไหลทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งปัจจัยนี้จะส่ง ผลต่อข้อจำกัดของรายรับและรายจ่าย สอง ความสำคัญตามลำดับและความเป็นไปได้ สาม ในเรื่องของขบวนการทางกฎหมาย สี่ ปฏิบัติการของประชาชน ทั้งนี้การเก็บภาษีและรายจ่ายใน ด้านต่าง ๆ ของรัฐย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน



LIART

เอกสารประกอบงบประมาณ (Budget Documents)

เอกสารประกอบงบประมาณเป็นผลผลิตที่ได้จากขบวนการเสนองบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวข้างต้น ซึ่งประกอบด้วยงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เสนอมารวมกัน เอกสารงบประมาณนี้ยังไม่เป็นงบประมาณที่แท้จริงจนกว่าจะได้รับรองจากรัฐสภาเสียก่อน โดยปกติเอกสารงบประมาณจะมีหลายประเภทด้วยกัน อาทิเช่น งบประมาณของสหรัฐ (The Budget of the United States) ซึ่งบอกถึงรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ และงบประมาณด้านบริการของรัฐบาล งบประมาณโดยสังเขป (The Budget in Brief) ซึ่งแสดงถึงงบประมาณอย่างย่อสำหรับประชาชนทั่วไป ส่วนเพิ่มเติมงบประมาณของสหรัฐ (The U.S. Budget Appendix) ประกอบด้วยข้อมูลอย่างละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณ เอกสารเหล่านี้เป็นผลที่เกิดจากขบวนการกลั่นกรองงบประมาณ และสะท้อนถึงการตัดสินใจด้านนโยบายและโครงการต่าง ๆ ของรัฐด้วยประเด็นที่น่าสนใจของการนำเสนอของเอกสารงบประมาณอยู่ที่ขอบเขตของเนื้อหาในงบประมาณของรัฐในแต่ละระดับ

ในระดับรัฐบาลกลาง ขอบเขตของเนื้อหาในเอกสารงบประมาณมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ งบประมาณสำหรับการบริหารงาน (Administrative budget) สถานภาพทางการเงินรวมของรัฐบาล (Consolidated cash statement) และการใช้จ่ายของภาครัฐในบัญชีรายได้ประชาชาติ (federal sector of the national income accounts) และข้อแตกต่างระหว่างสองรูปแบบแรกคือ ในงบประมาณสำหรับการบริหารไม่รวมรายการการกู้ยืมเงินของรัฐ ขณะที่สถานภาพการเงินจะรวมส่วนบัญชีรายได้ประชาชาติในส่วนของภาครัฐจะแสดงถึงการใช้จ่ายซื้อสินค้าและบริการของรัฐบาล จากการศึกษาที่แบ่งประเภทของงบประมาณออกเป็น 3 แบบนี้ก่อให้เกิดความสับสน ในสมัยประธานาธิบดีจอห์นสัน ได้เสนอรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า "unified budget" ซึ่งรูปแบบใหม่นี้รวมการกู้ยืมเงินของรัฐบาล ขณะเดียวกันก็ได้ตัดรายการสำคัญ ๆ ออกจากงบประมาณ แต่ได้สร้างบัญชีใหม่ขึ้นมา เรียกว่าเงินนอกงบประมาณ (off-budget) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่ทำรายได้ให้กับรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

2) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Approval)

ในระดับรัฐบาลกลาง ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณจะมีการแยกย่อย (Fragmentation) อยู่มาก การแยกพิจารณาไม่ได้กระทำเพียงแต่การแยกระหว่างงบประมาณรายจ่ายและรายรับ ออกเป็นคนละขบวนการเท่านั้น แต่จะมีคณะกรรมการและอนุกรรมการต่าง ๆ มากมายที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณารายจ่ายแต่ละประเภทแทนที่จะพิจารณางบประมาณรายจ่ายรวมทั้ง

หมด ถึงแม้มีความพยายามที่จะรวมขั้นตอนต่างๆ ให้มีมากขึ้นแต่วิธีการเดียวกันนี้ยังใช้อยู่ในชั้นรัฐสภา

โดยธรรมเนียมปฏิบัติมาถึงแม้ว่าจะมีการแยกพิจารณารายการต่างๆ ของงบประมาณ โดยคณะกรรมการหรืออนุกรรมการต่าง ๆ แต่รัฐสภาจะไม่มีการผ่านรายจ่ายพร้อมกันทั้งหมดแต่จะเป็นครั้งละ 12 พ.ร.บ. รายจ่าย หรือมากกว่าสำหรับแต่ละงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากคณะกรรมการหรืออนุกรรมการเหล่านี้ใช้เวลาทำงานที่แตกต่างกัน ทำให้กฎหมายที่มาถึงสภาไม่พร้อมกัน จึงต้องใช้เวลาเพื่อรวบรวมกฎหมายต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันแล้วจึงทำการพิจารณาพร้อมกันในแต่ละครั้ง ในบางกรณีการพิจารณารายละเอียดของรายจ่ายทำให้การพิจารณารายจ่ายโดยรวมต้องหยุดชะงักได้

ระเบียบวิธีการพิจารณางบประมาณโดยสภานิติบัญญัติ (Legislative Body) จะขึ้นอยู่กับความสามารถของสมาชิกสภานิติบัญญัติในการควบคุมรายจ่าย แต่รัฐสภา (Congress) จะแทรกแซงโดยตรงน้อยกว่า ปัญหาของรัฐสภาคือไม่มีกลไกในการที่จะนำไปแทรกแซงการทำงานของงบประมาณโดยตรงในแต่ละปีงบประมาณภายหลังผ่านการอนุมัติเรียบร้อยแล้ว

ขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณคือการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้เป็นกฎหมายในขั้นนี้ ประธานาธิบดีมีสิทธิที่จะออกเสียงคัดค้าน (Veto) ได้ ซึ่งการออกเสียงคัดค้านดังกล่าวเป็นสัญญาณเตือนของประธานาธิบดีที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติว่าไม่เห็นด้วยกับงบประมาณรายจ่ายที่ถูกปรับเปลี่ยนในขั้นตอนของการอนุมัติโดยรัฐสภา การออกเสียงคัดค้านเพื่อให้มีการพิจารณาบททวงงบประมาณใหม่

3) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

นับเป็นขั้นตอนที่สามของขบวนการงบประมาณที่จะเริ่มมีการใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของทุกปี ภายหลังจากการอนุมัติโดยรัฐสภา และลงนามโดยประธานาธิบดีเป็นกฎหมายงบประมาณประจำปีแล้ว หน่วยงานต่างๆ จะเสนอแผนงบประมาณของแต่ละหน่วยงานต่อสำนักงานจัดการและงบประมาณเพื่อขอตั้งเงินงวด ซึ่งปกติจะกำหนดไว้ทุกๆ 3 เดือน การกำหนดวิธีเบิกจ่ายทุกๆ 3 เดือนนี้เป็นการดูแลให้มีการใช้เงินน้อยกว่าระยะเวลา 12 เดือน เพราะหากมีการใช้เงินเกินระยะเวลาดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องรับความเห็นจากสภานิติบัญญัติ

นอกจากนี้ การขอตั้งงวดเงินยังมีความสำคัญอีกด้านหนึ่ง คือเป็นการตรวจสอบโดยอ้อมว่า การเบิกจ่ายนั้นจะสอดคล้องกับรายได้ของรัฐบาลกลางที่มีอยู่ เพราะมีโอกาสเป็นไปได้ที่หน่วยงานหนึ่งๆ อาจไม่ได้รับเงินงบประมาณตามที่ขอไว้ ซึ่งคงเนื่องจากการที่ไม่ได้จัดเตรียมเงิน

จากประธานาธิบดีหรือไม่ได้รับอนุมัติจากสภา ทำให้แผนการใช้จ่ายของหน่วยงานต้องมีการปรับเปลี่ยนในงบประมาณถัดไป

การนำงบประมาณรายจ่ายไปใช้นั้น สภานิติบัญญัติจะมีข้อเสนอแนะที่เรียกว่า "legislative intent" ที่ระบุว่าจำนวนเงินจำนวนเท่าไรที่ควรจัดสรรให้แก่องค์การหรือหน่วยงานใดเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ ซึ่งการจัดให้มีขั้นตอนดังกล่าวได้ทำให้ฝ่ายบริหารมีข้อจำกัดมากขึ้นในการบริหารงบประมาณ แม้ว่าในบางกรณีการบริหารงบประมาณต้องการความยืดหยุ่นมากกว่าที่ระบุตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์

นอกจากปัญหาด้านการจัดสรรเงินงวดตามข้อเสนอของหน่วยงานแล้ว ผู้บริหารงบประมาณจะมีข้อยุ่งยากอีกประการหนึ่งคือ การหาความสมดุลของกระแสไหลเวียนของเงินสดระหว่างรายได้และรายจ่าย เพราะกระแสไหลเวียนของรายได้และรายจ่ายนี้จะมีไม่แน่นอนและสอดคล้องกันตลอดเวลา

เมื่อเงินงวดได้ถูกจัดสรรให้แก่หน่วยงานแล้ว ขั้นตอนถัดมาจะมีการแบ่งสรรเงินงบประมาณออกไปตามแผนหรือฝ่ายต่างๆ ของหน่วยงาน ซึ่งเงินที่ถูกแบ่งสรรภายในจากหน่วยงานต้นสังกัดไปตามแผนต่างๆ อาจจัดทำออกมาเป็นรายเดือนหรือไตรมาสตามความเหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเหตุผลของการจัดสรรเม็ดเงินงบประมาณออกไปเช่นนี้เพื่อเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้มีความถูกต้องและอยู่ในวงเงินที่กำหนดไว้ เมื่อไรก็ตามที่มีการปรับเปลี่ยนประเภทของการใช้จ่ายจากรายการหนึ่งไปสู่รายการหนึ่ง จำเป็นที่จะต้องมีการขออนุมัติจากสำนักงานงบประมาณกลาง (Central Budget Office)

ปัจจุบันนี้ รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้พยายามเพิ่มบทบาทของตนเองในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยผ่านการอนุมัติเงินงวด ตัวอย่างที่สำคัญคือการกำหนดการตั้งงบประมาณผูกพันตอนสิ้นปีงบประมาณ

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของขั้นตอนการบริหารงบประมาณคือในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแต่ละครั้งจะมีการตรวจสอบเบื้องต้น (Pre-Auditing) เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเงินงบประมาณจะถูกนำไปใช้ตามข้อเสนอของงบประมาณของหน่วยงานจริง ขณะเดียวกันยังเป็นการตรวจสอบอีกว่า หน่วยงานต่างๆ นั้นมีทรัพยากรหรือปัจจัยต่างๆ ที่จะดำเนินโครงการตามที่ระบุไว้ในงบประมาณจริงตามที่ขอเงินงบประมาณ เพื่อให้มีการใช้จ่ายเงินตามที่ขอเงินงบประมาณเอาไว้ การตรวจสอบเบื้องต้นจะเป็นหน้าที่ไม่เพียงแต่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบเท่านั้น แต่ยังรวมถึงฝ่ายบัญชีที่จะทำงานตรวจสอบอย่างอิสระ หน้าที่ของการตรวจ

สอบฐานะการใช้จ่ายเงินอย่างอิสระ และพิจารณาว่าการใช้จ่ายเงินนั้นๆ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินเพียงไร

4) การตรวจสอบ (Auditing)

จุดมุ่งหมายของการตรวจสอบของขบวนการงบประมาณของสหรัฐอเมริกา อาจจะถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุด เพราะเป็นการสร้างความมั่นใจว่าฝ่ายบริหารจะปฏิบัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณต่าง ๆ ตามแนวทางการจัดสรรที่ได้เสนอให้รัฐสภาพิจารณา นอกจากนี้การตรวจสอบยังเป็นเครื่องมือช่วยในการตรวจสอบความซื่อสัตย์สุจริตของการใช้จ่ายเงินและยังเป็นการป้องกันการสูญเปล่าของเงินงบประมาณ

ดังนั้น จึงจะพบว่าระบบการตรวจสอบที่เป็นอยู่นั้นไม่เพียงแต่ครอบคลุมความถูกต้องทางบัญชีว่ามีค่าใช้จ่ายอย่างไร ถูกต้องหรือไม่ แต่ได้มีการขยายขอบเขตของการตรวจสอบโดยรวมถึงการประเมินความสำเร็จของโครงการที่ได้ใช้จ่ายไปของรัฐบาลเข้าไปด้วย

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามการใช้งบประมาณ ปัจจุบันนี้ขึ้นกับรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อเป็นการแยกบทบาทของการตรวจสอบออกจากฝ่ายบริหารที่เป็นผู้ใช้งบประมาณ แต่ผู้บริหารของหน่วยงานตรวจสอบงบประมาณจะได้รับการเสนอชื่อเข้าดำรงตำแหน่งโดยประธานาธิบดีและมีวาระในการดำรงตำแหน่งนาน 15 ปี

เป็นที่น่าสังเกตอย่างหนึ่ง ในทางปฏิบัติวงจรของขบวนการงบประมาณจะไม่ได้ดำเนินไปลักษณะปีต่อปี แต่จะมีการจัดทำงบประมาณที่มีความต่อเนื่องและซ้ำซ้อนกันอยู่ตลอดเวลา ในแต่ละงบประมาณโดยอาจจะมีการทับซ้ำกันหรือเหลื่อมกันของงบประมาณเกิดขึ้นได้ เหตุผลที่ทำให้มีการเหลื่อมกันของงบประมาณนี้ เนื่องจากการพิจารณาจัดเตรียมงบประมาณแต่ละครั้ง ไม่มีความสมบูรณ์ของข้อมูล จึงทำให้ต้องมีการพิจารณาวางแผนและติดตามกันอยู่เป็นเวลานาน เพื่อให้ได้มีซึ่งข้อสรุปของแผนงาน ทำให้การจัดทำงบประมาณต้องดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่อง

ปฏิทินการพิจารณางบประมาณของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา

<u>ก่อนวันที่</u>	<u>สิ่งที่ต้องเสร็จสมบูรณ์</u>
10 พฤศจิกายน	ประธานาธิบดีส่งร่างงบประมาณสำหรับรักษา งานเดิม (Current Services Budget)
ภายหลังสภา Congress ได้ประชุมไป 14 วัน	ประธานาธิบดีส่งร่างงบประมาณของตนเอง
15 มีนาคม	คณะกรรมการและกรรมการร่วม (OMB + หน่วย งานคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ) ส่ง รายงานต่อคณะกรรมการบริหารงบประมาณของ สภา
1 เมษายน	สำนักงานงบประมาณของสภา (Congressional Budget Office) ส่งรายงานต่อคณะกรรมการ บริหารงบประมาณของสภา
15 เมษายน	คณะกรรมการบริหารงบประมาณรายงานมติแรก ของงบประมาณสู่สภา
15 พฤษภาคม	คณะกรรมการบริหารรายงานกฎหมายและมติตั้ง Budget authority ใหม่
15 พฤษภาคม	สภาเสร็จการพิจารณาวาระแรกของงบประมาณ
7 วันภายหลังจากวันแรงงาน (Labor Day) ในเดือนกันยายน	สภาเสร็จการพิจารณากฎหมายต่างๆ และการ พิจารณาดัง Budget authority และ Spending authority ชุดใหม่
15 กันยายน	สภาเสร็จการพิจารณาวาระสองของงบประมาณ
25 กันยายน	สภาเสร็จการพิจารณาประนีประนอมกฎหมาย ต่าง ๆ และ 2nd required concurrent resolution
1 ตุลาคม	เริ่มปีงบประมาณใหม่

(2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

กระบวนการที่เกี่ยวกับการงบประมาณของเยอรมันนั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นวัฏจักรของงบประมาณที่จะต้องวนเวียนผ่านสถานีต่าง ๆ โดยอาจแบ่งแยกออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ได้ 4 ขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ

1. การจัดทำร่างแผนการงบประมาณ (Haushaltsplanentwurf)
2. การพิจารณาและการกำหนดแผนการงบประมาณ โดย รัฐสภา
3. การดำเนินการตามแผนการงบประมาณ (Vollzug des Haushaltsplanes)
4. การหักกลบตามแผนการงบประมาณ และการตรวจสอบการใช้เงินตามแผน ๔ รวมทั้งการพ้นจากความรับผิดชอบของผู้ใช้งบประมาณ

ขั้นตอนทั้งสี่นี้จะมีความต่อเนื่องกันเป็นวัฏจักรดังที่ได้กล่าวแล้ว โดยแต่ละขั้นตอนจะมีองค์กรผู้มีอำนาจและรับผิดชอบที่แตกต่างกัน และแยกจากกันค่อนข้างจะเด็ดขาดจนสามารถกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่มีการแบ่งแยกหน้าที่และควบคุมการปฏิบัติตามหน้าที่ อย่างเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้และทั้งนั้นก็เพื่อให้งบประมาณนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายของการใช้เงินแผ่นดิน นั่นก็คือความสอดคล้องต้องตามหลักเกณฑ์และความประหยัด

วงจรรหรือวัฏจักรของการงบประมาณซึ่งต้องผ่านสถานีต่าง ๆ เป็นขั้นตอนทั้งสี่สถานีดังได้กล่าวแล้ว กว่าจะดำเนินไปจนครบวงจรได้นั้นอาจเกิดความไม่แน่นอนของระยะเวลาขึ้นว่า จะต้องใช้เวลาสักเท่าใดจึงจะดำเนินไปจนครบวงจร ทั้งนี้เพราะขั้นตอนของการตรวจสอบและการยอมรับการใช้เงินตามงบประมาณซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการปลดผู้ใช้งบประมาณให้พ้นจากความรับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้เงินตามแผนที่ได้ดำเนินไปแล้ว อาจต้องอาศัยเวลาอยู่บ้าง แต่โดยสรุปแล้ว ระยะเวลาดังกล่าวไม่ควรจะเกินสามปี

แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าการสิ้นสุดของวงจรงบประมาณอาจจะมีคามไม่แน่นอนอยู่บ้าง แต่ในเรื่องของการเริ่มต้นของวงจรงบประมาณนั้น กฎหมายจะกำหนดได้เป็นการแน่นอนว่าร่างแผนการงบประมาณของแต่ละปีจะต้องมีการจัดทำ พิจารณา และกำหนดให้เป็นที่แน่นอนก่อนเริ่มปีงบประมาณ ซึ่งจะตรงกับปีตามปฏิทินพอดี⁴ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันเคย

⁴ K. Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Bd.II, 1980, S.1210

⁵ E.A.Piduch, DOv 1979, 885

⁶ รัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 110 อนุมาตรา 2 ประโยคที่ 2 และระเบียบการจัดทำงบประมาณของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (BHO) มาตรา 30

เดือนไว้ในคำพิพากษา⁷ ให้มีการพิจารณากฎหมายงบประมาณให้ตรงตามเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเพื่อให้เป็นไปตามคำเตือนของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ หากจะให้ทันใช้แผนงบประมาณของปี ค.ศ.1996 เริ่มต้นดำเนินการจัดทำแผนดังกล่าวตั้งแต่ต้นปี ค.ศ.1995 เพื่อให้ทันเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาในเดือนกันยายน ค.ศ.1995 ซึ่งจะต้องพิจารณาให้เสร็จราวสิ้นปี ค.ศ.1995 วงจรงบประมาณของแต่ละปีจึงมีการเลื่อนกันในแง่ของเวลา เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 110 อนุมาตรา 2 ประโยคแรกจะเปิดช่องให้มีการทำงบประมาณรายสองปี โดยมีการแบ่งแยกตามปีอย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติ นอกจากในมลรัฐบาวาเรียแล้วก็ไม่มีการทำได้ในเยอรมันที่จะจัดทำแผนงบประมาณรายสองปีดังกล่าว

เนื้อหาในรายละเอียดที่จะนำเสนอต่อไปนี้จะเน้นเฉพาะขั้นตอนที่ 1, 2 และการฟื้นความรับผิดชอบเท่านั้น

1) การจัดทำร่างแผนการงบประมาณ

การจัดทำร่างแผนการงบประมาณของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นอำนาจของรัฐบาลแห่งสหพันธ์ ตามบทบัญญัติเฉพาะของเรื่องนี้ในมาตรา 110 อนุมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมัน

อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลแห่งสหพันธ์ในส่วนนี้ นอกจากจะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ทำมานานแล้ว ยังมีเหตุผลตามท้องเรื่องสนับสนุนจากข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐบาลเท่านั้นที่จะมีเครื่องมือพร้อมที่จะทำงานในระดับนี้ได้⁸ ตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 110 อนุมาตรา 3 และมาตรา 113 อนุมาตรา 1 ประโยคแรก ประกอบกับมาตรา 29 อนุมาตรา 1 แห่งระเบียบการจัดทำงบประมาณของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน บัญญัติวางหลักให้เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐบาลในการริเริ่มการงบประมาณ⁹ เอกสิทธิ์นี้ครอบคลุมไปถึงการเสนอร่างกฎหมายเสริม (Ergänzungsvorlagen) ในกรณีที่ได้มีการเสนอร่างกฎหมายงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของสภาแล้ว รวมทั้งการเสนอร่างกฎหมายงบประมาณเพิ่มเติม (Nachtragsvorlagen) สำหรับกรณีที่กฎหมายงบประมาณประจำปีได้ผ่านการพิจารณาของสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว¹⁰

⁷ BVerfGE 45, 1 (33).

⁸ Vgl.H.Theiss, Das Nothaushaltsrecht des Bundes, Diss. SaabrOcken 1974, s.118 m.w.N.

⁹ BVerfGB 45, 1 (29).

¹⁰ Vgl.k. Stem, s.o.FN.1, S.1212.

แม้ว่าการเสนอร่างกฎหมายงบประมาณทั้งหลายจะเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐบาลดังที่ได้กล่าวแล้ว แต่ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ของเยอรมันมาตรา 94 อนุมาตรา 1 ประโยคแรก ก็ยังบัญญัติเปิดช่องให้รัฐสภาสามารถแปรญัตติร่างกฎหมายงบประมาณดังกล่าวได้

ก. ขั้นตอนการเตรียมการจัดทำร่างแผนงบประมาณ

ขั้นตอนการเตรียมการจัดทำร่างแผนงบประมาณตั้งแต่ต้นจนผ่านมติคณะรัฐมนตรีนั้น นอกจากจะมีบัญญัติไว้ในระเบียบการจัดทำงบประมาณของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (BHO) แล้ว การดำเนินการยังต้องเป็นไปตามระเบียบภายในฝ่ายปกครองว่าด้วยระบบงบประมาณแห่งสหพันธ์ (VV-HV) ทำให้การจัดทำร่างแผนการงบประมาณต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยมีขั้นตอนพอสรุปได้ดังนี้

ร่างแผนการงบประมาณขององค์การสูงสุดแห่งสหพันธ์แต่ละองค์กรจะได้รับการตระเตรียมจากผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเกี่ยวกับการงบประมาณ (มาตรา 9 BHO) และส่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์ ภายในกำหนดเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 27 อนุมาตรา 1 BHO)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์จะทำการตรวจสอบร่างของแต่ละองค์กร และใช้ร่างเหล่านี้เป็นพื้นฐานในการทำร่างแผนการงบประมาณ และกฎหมายงบประมาณอื่นๆ (มาตรา 28 อนุมาตรา 1 (BHO))

คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาลงมติเกี่ยวกับร่างกฎหมายงบประมาณ และร่างแผนการงบประมาณ (มาตรา 29 อนุมาตรา 1 BHO) โดยในทางปฏิบัติร่างดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจมาแล้ว

เป็นที่แน่ชัดว่าในขั้นตอนเหล่านี้จะต้องมีความขัดแย้งเกิดขึ้นเป็นอย่างมาก เพราะความต้องการของหน่วยงานกับกำลังทางการคลังโดยรวมของรัฐอาจไม่สอดคล้องกัน การดำเนินการในขั้นนี้จึงเรียกร้องความพยายามในอันที่จะร่วมมือกันจากทุกฝ่ายและทุกระดับ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจนถึงหัวหน้าผู้รับผิดชอบหน่วยงาน แต่อย่างไรก็ตามในขั้นนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์จะมีอำนาจมากตามระเบียบการจัดทำงบประมาณและข้อบังคับรัฐบาลแห่งสหพันธ์ (เทียบเคียงได้กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีของไทย) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์มีสิทธิคัดค้านมติของคณะรัฐมนตรีได้¹¹ เพื่อเป็นหลักประกันว่างบประมาณจะเป็นไปตามเกณฑ์แห่ง

¹¹ มาตรา 29 อนุมาตรา 2 ประโยคที่สาม ประกอบกับมาตรา 28 อนุมาตรา 2 ประโยคที่ 2 BHO และมาตรา 26 อนุมาตรา 1 ของข้อบังคับรัฐบาลแห่งสหพันธ์ (GO - BReg)

หลักการงบประมาณ และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคลังแห่งสหพันธ์ใช้สิทธิวิโต้¹²แล้ว จะลบล้างได้ก็แต่โดยมติเสียงข้างมากของรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ทุกคน รวมทั้งนายกรัฐมนตรีด้วย ในการประชุมคณะรัฐมนตรีที่จะต้องจัดขึ้นอีกวาระหนึ่ง สติคิดค่านี้นี้ชี้ให้เห็นฐานะพิเศษของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์ในการจัดทำร่างงบประมาณได้อย่างเป็นรูปธรรมทีเดียว

ข. เนื้อหาของแผนงบประมาณ

ในการจัดทำแผนงบประมาณประจำปีนั้นควรจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนการคลัง¹³ รายงานสภาวะการณ์ทางการคลัง¹⁴ และรายงานประจำปีเกี่ยวกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ¹⁵ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการวางกรอบให้การจัดทำงบประมาณต้องพิจารณาถึงสถานการณ์ตามความเป็นจริงตามตัวเลขของเอกสารต่างๆดังกล่าวแล้ว แต่ในทางปฏิบัติแล้วตัวเลขเหล่านี้กลับมิได้รับความสนใจเท่าที่ควร¹⁶

เนื่องจากขนาดของข้อมูลของแผนงบประมาณย่อมมีปริมาณมากและมีความซับซ้อนในตัวเอง จึงจำเป็นต้องหาวิธีการที่จะทำให้ข้อมูลเหล่านี้มีความโปร่งใสขึ้น โดยแผนงบประมาณจะต้องมีการแบ่งออกเป็นส่วนๆ โดยมีทั้งการแบ่งออกเป็นแผนรวม และแผนเฉพาะหน่วยงาน โดยยึดรายการกระทรวงเป็นหลัก¹⁷ และสำหรับแผนเฉพาะแต่ละแผนก็จะแบ่งเป็นบทและหัวข้อ โดยแต่ละหัวข้อนั้นจะมีลักษณะของการจัดกลุ่มตามโครงสร้างทางเศรษฐศาสตร์มหภาคของรายรับและรายจ่าย¹⁸ ในขณะที่แผนการงบประมาณรวมจะประกอบด้วยรายละเอียดที่แสดงภาพรวมของแผนงบประมาณ ภาพรวมของสถานการณ์ทางการคลังและแผนการก่อหนี้ผูกพัน¹⁹

¹² ตามมาตรา 9 StabG และมาตรา 50 HGrG.

¹³ ตามมาตรา 31 BHO

¹⁴ ตามมาตรา 2 อนุมาตรา 1 StabG.

¹⁵ K.Stem, aa O., S.1214.

¹⁶ มาตรา 10 อนุมาตรา 1 ของกฎหมายว่าด้วยหลักการงบประมาณ (HGrG) และมาตรา 13 อนุมาตรา 1 HBO

¹⁷ มาตรา 13 อนุมาตรา 2 ประโยคที่ 3 และอนุมาตรา 3 HGrG และมาตรา 13 อนุมาตรา 2 ประโยคที่ 3 และ

อนุมาตรา 3 BHO

¹⁸ มาตรา 13 อนุมาตรา 4 HBO.

2) การพิจารณาและการกำหนดแผนการงบประมาณโดยรัฐสภา

ก. การเสนอร่างแผนการงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 10 अनुมาตรา 3 และระเบียบการจัดทำงบประมาณของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 30 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลแห่งสหพันธ์ที่จะต้องยื่นร่างกฎหมายงบประมาณ พร้อมทั้งร่างแผนการงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาทำความเข้าใจของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) หรือสภาสูง¹⁹ และเนื่องจากกฎหมายงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญ จึงกำหนดให้เสนอร่างกฎหมายงบประมาณพร้อมทั้งร่างแผนการงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) พร้อมกันไปในเวลาเดียวกัน และเนื่องจากการพิจารณากฎหมายโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของสภาสูงอาจแบ่งกฎหมายออกได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ กฎหมายที่จำเป็นต้องได้รับความเห็นของสภาสูงเท่านั้น (Zustimmungsgesetz) จึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ การพิจารณากฎหมายประเภทนี้ สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จำเป็นต้องพิจารณาด้วยท่าทีที่มีลักษณะของการประนีประนอมสูง ในขณะที่กฎหมายอีกประเภทหนึ่งเป็นกฎหมายที่ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบของสภาสูงก่อน (Einspruchsgesetz) กฎหมายประเภทนี้สภาผู้แทนแห่งสหพันธ์สามารถใช้มติที่ขัดแย้งกันหักล้างมติของสภาสูงได้ และโดยหลักแล้วกฎหมายงบประมาณ ก็จัดได้ว่าเป็นกฎหมายประเภทหลัง บทบาทหลักในการพิจารณาจึงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ กระนั้นก็ตามสภาสูงเองก็สามารถยื่นคำขอแปรญัตติได้ภายใน 3 สัปดาห์ และหากเป็นกรณีของการทำความเข้าใจโดยทั่วไปก็สามารถทำได้ภายใน 6 สัปดาห์

ข. การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์

การที่ได้กล่าวแล้วว่าบทบาทหลักในการพิจารณางบประมาณอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และในขณะที่รัฐบาลมีเอกสิทธิ์ในการเตรียมจัดทำแผนงบประมาณ ซึ่งมีความหมายในทางกลับกันว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการที่จะต้องเสนอร่างกฎหมายงบประมาณ ในทำนองเดียวกัน สภาผู้แทนราษฎรย่อมมีหน้าที่บัญญัติกฎหมายงบประมาณ แม้ว่าหน้าที่ดังกล่าวจะมีได้มีการบัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญก็ตาม นอกจากนี้แล้วศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยังถือว่าเป็นหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีส่วนร่วมทุกฝ่ายที่จะต้องร่วมมือกันผลักดันเพื่อให้

¹⁹ โดยปกติการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ของเยอรมันจะต้องแนบความเห็นของสภาสูงประกอบไปด้วยเสมอ นักวิชาการจึงเรียกการพิจารณาทำความเข้าใจของสภาสูงว่าเป็น "ด่านที่ 1"

สามารถผ่านแผนการงบประมาณไปได้ ก่อนที่จะสิ้นสุดงบประมาณเดิม²⁰ แต่ในขณะเดียวกันในการปรับแต่งงบประมาณ ก็จำเป็นต้องเป็นไปตามกรอบแห่งกฎเกณฑ์และข้อมูลตามความเป็นจริง จึงไม่อาจจะกล่าวได้อย่างเต็มปากว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีเสรีภาพทางการเมืองที่จะสร้างสรรค์ทุกสิ่งทุกอย่างได้ ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในคำพิพากษาเดียวกันนั้นเองว่า สภาว่าการณ์ทางเศรษฐกิจ หน้าที่ตามกฎหมาย แผนระยะกลางและระยะยาวซึ่งก่อให้เกิดภาวะผูกพันทางการเงินย่อมเป็นข้อเท็จจริงที่มีลักษณะเป็นการลดความเป็นไปได้ในการตัดสินใจทางการเมืองตามความเป็นจริงของฝ่ายนิติบัญญัติ

เงื่อนไขต่างๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์กล่าวถึงนั้นอาจต้องพิจารณาเป็นข้อๆไปเป็นต้นว่า แผนการคลังอาจกำหนดการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติได้ตามความเป็นจริง แต่มิใช่เป็นข้อผูกมัดได้ตามกฎหมาย²¹ ที่มีลักษณะบังคับให้ต้องปฏิบัติ ในทางตรงกันข้ามเงื่อนไขที่เป็นสภาว่าการณ์ทางเศรษฐกิจนับเป็นข้อผูกมัดตามกฎหมาย ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 อนุมาตรา 2 กำหนดให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายสำหรับองค์กรรัฐทุกองค์กรที่จะต้องคำนึงถึงความสมดุลย์ของระบบเศรษฐกิจทั้งมวลอยู่เสมอในการจัดทำงบประมาณ

นอกจากนี้แล้วหน้าที่ตามกฎหมายอาจเกิดจากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งจากสัญญาต่างๆ ที่ได้ตกลงกันเป็นข้อผูกพันกันไว้ และเมื่อเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติแล้ว แม้เมื่อการนั้นจะถูกตัดงบประมาณ รัฐก็ไม่อาจบอกปิดไม่รับผิดชอบในหน้าที่ดังกล่าวได้ แผนการงบประมาณจะต้องปรับตัวเข้ากับกรอบแห่งระบบกฎหมายโดยทั่วไป มิใช่ให้ฝ่ายระบบกฎหมายเป็นฝ่ายปรับตัวให้เข้ากับแผนฯ เรียกได้ว่าเป็นหลักการที่ยึดถือกันมาตั้งแต่สมัยแคว้นปรัสเซียเรื่องอำนาจแล้วว่าแผนการงบประมาณย่อมไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมาย และทางออกสำหรับเรื่องนี้รัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 111 อนุมาตรา 1 A และ 1 B โดยหากกฎหมายงบประมาณไม่ผ่านสภาได้ทันเวลา รัฐบาลแห่งสหพันธ์จะมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องรักษาองค์กรสถาบันต่างๆ ที่มีอยู่ตามกฎหมาย รวมทั้งการปฏิบัติตามภารกิจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจใช้จ่ายเงินเพื่อการเหล่านี้ได้

การพิจารณาร่างงบประมาณซึ่งกินความรวมถึงร่างกฎหมายงบประมาณ ร่างแผนการงบประมาณ รวมทั้งร่างกฎหมายงบประมาณเสริม ร่างกฎหมายงบประมาณเพิ่มเติม และร่างแก้ไขงบประมาณจะต้องเป็นไปตามมาตรา 94 อนุมาตรา 1 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทน

²⁰ BVefGE 45, 1 (33).

²¹ มาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมเสรีภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (StabG)

ราษฎรแห่งสหพันธ์ กล่าวคือ จะต้องมีการพิจารณาในคณะกรรมการสามัญพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงเข้าสู่การพิจารณาร่างกฎหมายโดยทั่วไป ซึ่งมีวาระ 3 วาระด้วยกัน²² และการเว้นช่วงระหว่างแต่ละวาระการประชุมจะมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนเอาไว้²³ จากภารกิจที่สำคัญนี้ทำให้คณะกรรมการสามัญพิจารณางบประมาณจึงเป็นคณะกรรมการที่สำคัญคณะหนึ่งในสภา และตามธรรมเนียมที่ปฏิบัติกันมา ประธานคณะกรรมการพิจารณางบประมาณจะมาจากฝ่ายค้าน ธรรมเนียมปฏิบัตินี้จะมีชื่อยกเว้นในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1966 -1969 เท่านั้น

จากการที่การพิจารณางบประมาณมักจะไม่ทันใช้สำหรับปีงบประมาณแต่ละปี จึงได้มีบทบัญญัติ มาตรา 111 ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน ซึ่งให้อำนาจงบประมาณฉุกเฉินแก่รัฐบาลแห่งสหพันธ์ ในช่วงที่การพิจารณางบประมาณยังไม่ลุกลงนี้ แต่อย่างไรก็ตามอำนาจงบประมาณฉุกเฉินนี้ก็มีขอบเขตในการใช้บางประการ และขอบเขตเหล่านี้เป็นเครื่องชี้ให้ถึงธรรมชาติของการเป็นชื่อยกเว้นของบทบัญญัตินี้ กรอบของอำนาจงบประมาณฉุกเฉินสามารถแยกพิจารณาเป็นข้อๆ ได้ดังนี้

1. ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาของอำนาจงบประมาณฉุกเฉิน อำนาจงบประมาณ ฉุกเฉินจะใช้ได้จนกว่าจะได้ตรากฎหมายงบประมาณออกมาแล้วเท่านั้น แม้ว่าอำนาจนี้ดูเหมือนจะมีระยะเวลาที่ไม่แน่นอนในการใช้ แต่เมื่อพิจารณาว่าเมื่อมีการตรากฎหมายงบประมาณออกมาเมื่อใด อำนาจนี้ก็สิ้นสุดลง จึงเท่ากับว่าสภาจะเป็นผู้กำหนดว่าอำนาจงบประมาณฉุกเฉินของรัฐบาลแห่งสหพันธ์จะสิ้นสุดลงเมื่อใด เท่ากับว่ามีการถ่วงดุลย์กันในตัว ปัญหาอาจจะเกิดขึ้นในกรณีที่กฎหมายงบประมาณที่ออกมาในภายหลัง อาจจะไม่พอกับการใช้จ่ายที่ได้ดำเนินการไปก่อนหน้านี้ ตามอำนาจงบประมาณฉุกเฉิน รัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 111 ได้เปิดช่องให้รัฐบาลแห่งสหพันธ์สามารถก่อนนี้สิ้นสุดพ้นได้ แต่ทั้งนี้ การก่อนนี้สิ้นสุดพ้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสภาวะทางเศรษฐกิจเท่านั้น และหนี้สินผูกพันนี้จะต้องไม่เกินกว่า 25% ของงบประมาณรวมของปีงบประมาณก่อนหน้านั้น ส่วนผลของการใช้อำนาจงบประมาณฉุกเฉินก็คงเป็นไปตามวัฏจักรของกระบวนการงบประมาณตามปกติที่จะต้องมีการตรวจสอบ และผ่านขั้นตอนของการพ้นจากความรับผิดชอบด้วย”

²² มาตรา 77 อนุมาตรา 1 GO - BTag.

²³ มาตรา 90 อนุมาตรา 2 GO - BTag.

²⁴ Vgl.K.Stem, aa O., S.1218.



2. ข้อจำกัดเกี่ยวกับเนื้อหา เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดเนื้อหาของกรใช้จ่ายไว้ค่อนข้างชัดเจนว่าจะต้องเป็นการใช้จ่ายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ตามกฎหมาย หรือรักษาการณ์ให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรวมความไปถึงองค์กร และมาตรการต่างๆ ตามกฎหมายด้วย หรือเพื่อดำเนินการก่อสร้าง หรือจัดซื้อจัดจ้าง หรือการดำเนินการอื่นๆ ต่อไปได้ หรือเป็นการสานต่อกิจการที่ได้เริ่มไว้ตั้งแต่งบประมาณของปีก่อนหน้านั้นแล้ว เท่ากับเป็นการผูกมัดฝ่ายบริหารตามสมควร แต่ข้อจำกัดเหล่านี้ก็ยังเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถรักษาสถานภาพเดิมไว้ได้ และแต่งตั้งเสริมต่อได้ตามความจำเป็น จากการที่เมื่อให้สามารถก่อนนี้สินผูกพันได้ถึง 25% ของงบประมาณในปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม อำนาจงบประมาณฉุกเฉินนี้ก็ไม่เปิดช่องให้จัดทำโครงการใหม่ๆ หรือริเริ่มภารกิจใหม่ๆ ได้²⁵

3. ในภาวะฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 111 นั้น มาตรา 112 ก็ยังคงมีผลใช้บังคับด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การใช้จ่ายนอกเหนือไปจากแผนงบประมาณนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์ และรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบได้เฉพาะในกรณีของการใช้จ่ายที่ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้า และไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

ในขณะที่สมัยที่มีกษัตริย์นั้น ฝ่ายรัฐบาลมักจะกระตือรือร้นในการหารายได้และจับจ่ายใช้สอย แต่เมื่อเยอรมันได้พัฒนาการปกครองระบอบรัฐสภามาถึงจุดนี้กลับพัฒนาไปในทางกลับกัน รัฐสภาอนุมัติการใช้จ่าย รัฐบาลเป็นฝ่ายหารายได้มาเพื่อการนั้น และก่อให้เกิดผลสองประการคือ

ประการแรก อำนาจของรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้อนุมัติการใช้จ่าย ถูกจำกัดอำนาจลงเรื่อยๆ ในการต่อรองงบประมาณ เพราะงบประมาณส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยกฎหมายไว้แล้วว่าจะต้องเป็นไปประการใด งบประมาณกันว่าจะมีเหลือไม่เกิน 20% ของจำนวนงบประมาณทั้งหมดที่รัฐสภาสามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนดได้อย่างเต็มที่

ประการที่สอง มีการสลับบทบาทกันเกิดขึ้นระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล จะกล่าวคือรับสภามีแนวโน้มที่จะอยากให้มีการจับจ่ายใช้สอย ในขณะที่รัฐบาลจะต้องทำหน้าที่ "ห้ามล้อ" ไว้ จึงมีความพยายามที่จะสร้างเครื่องมือขึ้นมาเพื่อให้รัฐบาลสามารถทำหน้าที่ในส่วนนี้ได้มีประสิทธิภาพ และในปี ค.ศ.1969 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 113 โดยได้เพิ่มขั้นตอนล่วงหน้าขึ้นมา ในขั้นตอนล่วงหน้า (Vorverfahren) ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการพิจารณางบประมาณ หรืออาจจะใช้ทั้งสองวิธีการต่อกันไปก็ได้

²⁵ aaO., S.1219.



วิธีการแรก ตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 113 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 3 และ 4 รัฐบาลแห่งสหพันธ์อาจเรียกก่อนที่จะมีการลงมติเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายของแผนงบประมาณ หรือลดรายรับของรัฐให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รอการพิจารณาไว้ก่อน และให้ยื่นความเห็นของรัฐบาลต่อสภาฯ ภายใน 6 สัปดาห์

วิธีการที่สอง ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ลงมติไปแล้วเกี่ยวกับร่างดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 113 อนุมาตรา 2 รัฐบาลแห่งสหพันธ์อาจเรียกให้สภาฯ พิจารณาลงมติอีกครั้งหนึ่งได้ภายในสี่สัปดาห์หลังจากที่สภาฯ ได้มีมติไปแล้ว

และหากรัฐบาลแห่งสหพันธ์ได้ตัดสินใจดำเนินการตามวิธีใดวิธีหนึ่งหรือทั้งสองวิธี ซึ่งมีผลเป็นการถ่วงเวลาการพิจารณาของสภาฯ ไปแล้ว รัฐบาลเหลือเวลาอีก 6 สัปดาห์ หลังจากที่ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านรัฐสภาไปแล้ว ในการที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อกฎหมายฉบับนั้น หากรัฐบาลเห็นชอบด้วยกับกฎหมายดังกล่าว ก็จะต้องแสดงให้ปรากฏเกี่ยวกับความเห็นชอบนี้ ในขั้นตอนของการประกาศใช้กฎหมาย แต่ในทางกลับกัน หากรัฐบาลไม่ให้ความเห็นชอบ ก็จะมีผลเป็นการขัดขวางกฎหมายทั้งฉบับ แม้ว่าในกฎหมายนั้นจะมีเพียงจุดเดียวที่กระทบหรือเกี่ยวข้องกับการเงินก็ตาม²⁶ เท่ากับว่าหลักเกณฑ์นี้เป็นเงื่อนไขพิเศษตามรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อความมีผลใช้บังคับของกฎหมาย

สำหรับการที่จะพิจารณาว่าร่างกฎหมายใดมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายหรือไม่ นั้น มีเกณฑ์ในการพิจารณาโดยเทียบกับแผนงบประมาณที่รัฐบาลเสนอ หรือผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วนั่นเอง ส่วนร่างกฎหมายใดจะมีผลเป็นการลดรายรับหรือไม่ มีเกณฑ์ในการพิจารณาโดยเทียบเคียงกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของรัฐนั่นเอง แต่ประเด็นสำคัญก็คือ หากเป็นจำนวนเงินเพียงเล็กน้อยก็จะไม่เข้าข่ายของวัตถุประสงค์แห่งบทบัญญัตินี้²⁷

บทบัญญัติตามมาตรา 113 ของรัฐธรรมนูญเยอรมันนั้นนับได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับการถ่วงดุลย์กันระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลก็ต้องพึ่งพาสภา การใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงอาจมีผลคล้ายกับการกระทำอัตรัดวิบัติกรรมทางการเมือง²⁸

²⁶ Vgl. H. Karehnke, DVB1. 1972, 812.

²⁷ Vgl.H.Fischer - Menshausen, in : v.MUnch, Art. 113 Rdnr. 4.

²⁸ K.Stern, aaO., S.1223

ก็ได้ ในทางปฏิบัติบทบัญญัตินี้จึงยังไม่มีการใช้ แม้ว่านักวิชาการบางท่านยังเห็นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นก็ตาม²⁹

3) การฟื้นความรับผิดชอบของผู้ใช้งบประมาณ

รัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 114 อนุมาตรา 1 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แสดงบัญชีงบประมาณรวมทั้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์และสภาสูง เพื่อให้รัฐบาลแห่งสหพันธ์ฟื้นความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นผู้ใช้งบประมาณ (Entlastung) การฟื้นความรับผิดชอบนี้เป็นขั้นตอนสุดท้ายในวงจรหรือวัฏจักรงบประมาณตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ขั้นตอนนี้มีใช้ประเด็นการตรวจสอบตัวเลขเท่านั้น หากแต่เป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้สภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นองค์กรควบคุมทางการเมืองด้วยสามารถตรวจสอบ ประเมินประสิทธิภาพและควบคุมตามความเป็นจริงได้ การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาจะไร้ค่าโดยสิ้นเชิงหากรัฐสภาไม่มีโอกาสได้พิจารณาสรุปบัญชีที่ได้ดำเนินการไปตามแผนงบประมาณที่ได้อนุมัติไปนั้นด้วย

ขั้นตอนนี้นอกจากจะมีผลทางการเมืองที่จะได้อภิปรายถึงการใช้จ่ายต่าง ๆ แล้ว ยังมีผลเป็นการเริ่มต้นมาตรการทางกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้อีกด้วย และเมื่อพิจารณาว่าประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ เพราะถือได้ว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงนับว่ามีส่วนช่วยเสริมให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมได้เป็นอย่างดี

สรุปขั้นตอนการพิจารณางบประมาณของเยอรมัน

1. องค์กรสูงสุดแห่งสหพันธ์ยื่นความต้องการเกี่ยวกับรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์ในรูปของประมาณการความต้องการรายจ่ายนั้น สืบเนื่องมาจากภาระกิจต่างๆ ซึ่งสหพันธ์รัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ของรัฐบาลแห่งสหพันธ์ให้ลุล่วงไปได้

2. ในขณะเดียวกัน รายได้จากภาษีอากรจะได้รับการประมาณการโดย “คณะทำงานประมาณการด้านภาษีอากร” (ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากรัฐบาลของมลรัฐต่างๆ และรัฐบาลแห่งสหพันธ์จากชุมชนท้องถิ่น จากสำนักงานสถิติแห่งชาติและสถาบันวิจัยเศรษฐกิจต่างๆ) การประมาณการเหล่านี้มีรากฐานมาจากการพิจารณาเกี่ยวกับพัฒนาการที่เป็นไปได้ด้านเศรษฐกิจโดยภาพรวม

3. กระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์เป็นผู้ตรวจสอบการประมาณการของบรรดาองค์กรสูงสุดแห่งสหพันธ์ ส่วนการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นบางประการนั้นจำเป็นต้องได้รับการปรึกษากับหน่วย

²⁹ A.E.Piduch, aaO., S.885



งานที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการเช่นนี้ ต้องมีหลักประกันว่า รายจ่ายโดยรวมต้องไม่เกินกว่ารายได้ ที่ประมาณการไว้รวมกับจำนวนเงินกู้ ซึ่งอาจจะมีขึ้นได้ตามความเหมาะสม เพื่อรักษาฐานะทาง เศรษฐกิจโดยรวม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาถึงข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ วางแผนการคลังแผ่นดิน ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายต่างๆ ของสหพันธ์ มลรัฐต่างๆ และชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น หน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงไม่เพียงแต่ทำให้เกิดความมั่นใจว่าการใช้ เงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการ ปรับปรุงแก้ไขประมาณการเหล่านั้นเมื่อจำเป็น โดยพิจารณาถึงความต้องการต่างๆ ทางด้าน เศรษฐกิจโดยรวม หรืออาจทำการลดความต้องการต่างๆ เหล่านั้นซึ่งหากไม่ทำเช่นนั้น งบประมาณ แผ่นดินก็จะอยู่ในสภาพไม่สมดุลย์

4. เมื่อผ่านการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐบาลแห่งสหพันธ์รับรองร่างกฎหมาย งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้จัดการขึ้นมา

5. การเสนอร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดิน และงบประมาณแผ่นดินนั้นจะเสนอไป พร้อมกัน ต่อสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ตามมาตรา 110 (3) แห่งรัฐธรรมนูญ กระบวนการเหล่านี้ใช้ กับร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินซึ่งมีลักษณะเร่งด่วน แตกต่างจากกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป

6. สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์มีอำนาจพิจารณาทำความเข้าใจต่อร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินภายใน 6 สัปดาห์ นับจากได้รับร่างกฎหมายดังกล่าว โดยข้อคิดเห็นต่างๆ ของ สภา ที่ปรึกษา และความเห็นของรัฐบาลแห่งสหพันธ์จะถูกส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ โดยวิธีการเช่นนี้มลรัฐต่างๆ ซึ่งมีผู้แทนอยู่ในสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์จะมีอิทธิพลต่อข้อมูลในงบประมาณแผ่นดิน

7. ในเวลาไล่เลี่ยกัน สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ให้ความเห็นชอบแล้วก็จะนำเข้าสู่การ พิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ในวาระที่ 1 ในการกล่าวคำปรารภนั้น รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังจะกล่าวสรุปถึงข้อพิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลแห่งสหพันธ์ ต่อจากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ก็จะอภิปรายกันในประเด็นการเมืองทั่วไป

8. หลังจากนั้นจะมีการส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังคณะกรรมการธิการงบประมาณ ของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ซึ่งจะตรวจการประมาณการต่างๆ ในร่างกฎหมายดังกล่าว และ ตัดสินใจในกรณีที่จะมีการขอแก้ไขเพิ่มเติม ในการตัดสินใจดังกล่าว คณะกรรมการฯ จะอาศัย ข้อมูลซึ่งเตรียมโดยบรรดาอนุกรรมการ อนุกรรมการเหล่านี้จะหารือเกี่ยวกับร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลกับบรรดาตัวแทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง กระทรวงการคลัง แห่งสหพันธ์และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหพันธ์ ในกรณีจำเป็นก็จะมี การเสนอขอแก้ไขเพิ่ม

เดิมร่างกฎหมายนี้ โดยข้อเสนอของอนุกรรมการเหล่านี้ จะนำมาใช้เป็นข้อพิจารณาพื้นฐานแห่งการตัดสินใจของคณะกรรมการฯ และโดยทั่วไปข้อเสนอเหล่านี้จะได้รับความเห็นชอบ โดยปราศจากการโต้แย้ง คณะกรรมการฯ จะโต้แย้งข้อเสนอฯ นี้ได้ในกรณีที่อนุกรรมการเหล่านี้ตกลงกันไม่ได้ในประเด็นเฉพาะเรื่อง หรือถ้ามีปัญหาสำคัญที่จำเป็นต้องได้รับการสงวนไว้เพื่อพิจารณาในคณะกรรมการงบประมาณ

9. จะไม่มีการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณในวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จนกว่าสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์จะส่งข้อคิดเห็นมาให้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จะพิจารณาความต้องการต่าง ๆ ของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ด้วย

10. ในวาระที่ 2 นี้ ผู้รายงานของคณะกรรมการฯ จะแจ้งผลการอภิปรายในคณะกรรมการฯ มายังที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ซึ่งเป็นการเริ่มต้นการอภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานราชการต่าง ๆ สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จะทำการพิจารณาที่ละรายการ

11. ในวาระที่ 3 สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จะให้การอนุมัติเห็นชอบต่อร่างกฎหมายงบประมาณนี้ ก็ต่อเมื่อข้อเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมจะได้รับการพิจารณา และจะมีการลงมติ

12. ร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ให้ความเห็นชอบนั้น จะถูกส่งไปยังสภาที่ปรึกษาเป็นครั้งที่ 2

13. ถ้าสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ไม่รับรองร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ให้ความเห็นชอบ ก็จะมีการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของ “คณะกรรมการร่วม” ตามมาตรา 77 และ 78 แห่งรัฐธรรมนูญ ถ้าคณะกรรมการฯ นี้เสนอแก้ไขใดๆ เกี่ยวกับร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินนี้ สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ต้องทำการลงมติอีกครั้งหนึ่งซึ่งสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์อาจปฏิเสธได้ในภายหลัง แต่อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ก็สามารถมีมติยืนยันอีกครั้งหนึ่งได้โดยเสียงข้างมากตามที่กำหนด

14. ร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินนี้จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายงบประมาณแผ่นดิน เมื่อได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากทั้งสภาที่ปรึกษาและสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ รวมทั้งต้องได้รับการลงนามร่วมกันโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์ นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์และประธานาธิบดี และประกาศใช้เป็นกฎหมาย



LIART

2.1.1.2 หลักการจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง

หลักการจ่ายต้องเฉพาะเจาะจงนี้ เป็นหลักที่ตรงข้ามกับหลักรายได้ต้องมีลักษณะ ทั่วๆไป นั่นก็คือตามปกติรายจ่ายจะต้องระบุหน่วยงานและรายการที่จะใช้จ่ายเพื่อให้รัฐสภาสามารถ ตรวจสอบได้ว่าฝ่ายบริหารนำรายจ่ายนั้นไปให้หน่วยงานใดใช้และในเรื่องอะไร

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ของเรานั้นก็บัญญัติถึงการแยก รายจ่ายออกเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจและเป็นรายการด้วยในมาตรา 20 ความว่า

“การใช้รายจ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตาม พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี ให้ เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด”

สำหรับข้อยกเว้นในเรื่องนี้ก็คือ การโอนงบประมาณตามมาตรา 18 และ มาตรา 19 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งคล้ายคลึงกับการโอนงานงบประมาณระหว่าง หน่วยงาน (les transferts) และการโอนงบประมาณระหว่างรายการ (les virements) ในประเทศ ฝรั่งเศส

มาตรา 18 “รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราช บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือ นำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ”

มาตรา 19 “รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ ตามพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้ รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภท เงินราชการลับ หรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้ส่วน ราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่างๆ ของส่วนราชการและรัฐ วิสาหกิจนั้นๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการ ใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นๆ ในงบเดียวกันก็ได้”

นอกจากนี้รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็นในงบกลางที่บัญญัติใน มาตรา 10 พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ก็ถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักนี้เช่นกัน เพราะใน

ตอนที่รัฐสภาอนุมัติเงินสำรองจ่ายนี้ รัฐสภายังไม่ทราบที่รัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายในเรื่องอะไรและในรายการใด

มาตรา 10 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งจะมีงบกลางแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ และจะกำหนดให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในงบกลางนั้นด้วยก็ได้”

เงินสำรองจ่ายนี้คล้ายกับเงินทั่วไป (les credits globaux) ในประเทศฝรั่งเศส นอกจากนั้นงบลับ (les fonds speciaux ou fonds secrets) ก็ถือเป็นข้อยกเว้นของหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจงเช่นกัน

2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

2.1.2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของราษฎรในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ ร่วมกันจัดทำแยกต่างหากจากองค์การปกครองส่วนกลาง และอย่างเป็นทางการปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ³⁰

(1) เกิดจากการยอมรับว่าความต้องการส่วนรวมของราษฎรหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) นั้นมีทั้งที่เป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศ และความต้องการส่วนรวมของราษฎรในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น การบริการสาธารณะ (Public Service) หรือกิจการที่กระทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎรจึงมีทั้งกิจการระดับชาติ และกิจการระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะกับการจัดทำกิจการระดับชาติเท่านั้น ส่วนกิจการระดับท้องถิ่นควรมอบหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบจัดทำกันเองอย่างอิสระเพราะราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการส่วนรวมของตนและเล็งเห็นปัญหาตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาการตอบสนองความต้องการส่วนรวมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนกลางที่อยู่ตามภูมิภาคต่างๆ

(2) กฎหมายจัดตั้งชุมนุมชนในท้องถิ่นต่างๆของประเทศขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดไว้สนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรที่

³⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ” ผู้จัดการรายวัน, 14 ธันวาคม 2537, หน้า 11.

เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นๆ และรับรองให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลคือมีความสามารถ มีสิทธิและหน้าที่ของตนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

(3) “องค์กร” หรือ “ผู้แทน” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ มีหน้าที่จัดการนิติบุคคลเช่น ดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมาย หรือใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นแทนนิติบุคคลจะต้องสามารถทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลได้อย่าง เป็นอิสระจากองค์กรของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง

(4) บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือ “องค์กร” หรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลในการจัดการนิติบุคคลนี้จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องได้รับแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน โดยองค์กรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินเดือนและเงินตอบแทนอย่างอื่น ๆ จากงบประมาณประจำปีของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระทางการคลัง คือ มี แหล่งรายได้และมีอำนาจจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการอันอยู่ในขอบแห่งอำนาจหน้าที่ ของตนได้ อิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เกิดขึ้นได้ยากเพราะองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัด การจะจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงจึงต้อง อาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนกลางจึงอยู่ใน วิสัยที่จะใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือบีบบังคับให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ “กิจการท้องถิ่น” ไปในทางที่ส่วนกลางต้องการ

2.1.2.2 การคลังท้องถิ่น

เป็นที่ยอมรับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการคลังที่เป็นของตนเองแยก ต่างหากจากการคลังของรัฐ ซึ่งหมายความว่า ต้องมีงบประมาณและภาษีอากรเป็นของตนเอง” การ มีการคลังที่เป็นของตนเองนี้ในบางทฤษฎีนั้นถือว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณและ ภาษีอากรอย่างเพียงพอที่จะนำไปใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย บัญญัติไว้ เป็นการพึ่งพาตนเองมิใช่พึ่งพารัฐ หากองค์กรปกครองท้องถิ่นใดไม่สามารถมีการคลังที่ เพียงพอดังกล่าวข้างต้นทฤษฎีถือว่า องค์กรนั้นไม่ใช่องค์กรปกครองท้องถิ่น ในขณะที่อีก

³¹ พรชัย รัศมีแพทย์, การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีนิติสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนกลาง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530).

ทฤษฎีหนึ่งถือว่า การมีการคลังเป็นของตนเองนั้น หมายถึงเพียงว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและภาษีอากรแยกต่างหากจากรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องมีงบประมาณและภาษีอากรเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดในท้องถิ่นแต่ประการใด ทั้งนี้ก็เพราะว่าทฤษฎีนี้ถือว่าสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นปกครองตนเอง ไม่ว่าท้องถิ่นจะมีงบประมาณและภาษีอากรน้อยหรือมากก็ตาม ท้องถิ่นก็ยังคงสามารถปกครองตนเองอยู่ได้นั้นเอง ท้องถิ่นใดที่มีงบประมาณและภาษีอากรมากก็จะจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นได้มากตามไปด้วย ท้องถิ่นใดที่มีงบประมาณและภาษีอากรน้อยก็เลือกจัดทำบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นต่อท้องถิ่นจริงๆ

ไม่ว่าจะยึดถือทฤษฎีแรกหรือทฤษฎีที่สอง พบว่าองค์การปกครองท้องถิ่นของประเทศทั้งหลายต่างก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพารัฐ โดยรับเงินอุดหนุนจากรัฐ ทั้งในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป และรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ³² สาเหตุสำคัญที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายยังต้องรับเงินอุดหนุนจากรัฐนั้น ก็เพราะว่าท้องถิ่นทั้งหลายมีงบประมาณและภาษีอากรไม่เพียงพอต่อความต้องการของตนเองนั่นเอง เพราะเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การจัดตั้งหรือแบ่งแยกภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นอำนาจของรัฐโดยแท้³³ ไม่มีประเทศใดที่อนุญาตให้ท้องถิ่นสามารถจัดตั้งภาษีอากรได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้รัฐยังเป็นผู้กำหนดอัตราภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่นด้วย โดยในบางประเทศก็กำหนดเป็นอัตราตายตัว ในขณะที่บางประเทศกำหนดเพดานขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ และเปิดให้เป็นดุลพินิจของท้องถิ่นที่จะกำหนดอัตราภายใต้เพดานนั้นเอง

เงินอุดหนุนที่รัฐบาลต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่นนั้นจะมีจำนวนมากหรือน้อยแปรผันตามสภาพการณ์ของประเทศนั้นๆ ประเทศที่มีการกระจายอำนาจจากรัฐก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นมากตามไปด้วย ในขณะที่ประเทศที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาก ไม่นิยมให้ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะของตนเอง แต่นิยมให้กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาลเป็นผู้จัดทำ ประเทศนั้นก็มักจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นค่อนข้างน้อย เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นนั้น แม้จะเปิดโอกาสให้รัฐใช้อำนาจของตนเองในการกำกับดูแลท้องถิ่นโดยทางอ้อมก็ตาม แต่ท้องถิ่นก็มักมีความยินดีที่จะรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินอุดหนุนที่อยู่ในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งรัฐจะมอบให้ท้องถิ่นเป็นก้อน จำนวนตามรายหัวของประชากรในท้องถิ่นนั้น ซึ่งท้องถิ่น

³² สมคิด เลิศไพฑูรย์ อนันต์ เกตุวงศ์ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และ สุรพล นิติไกรพจน์, การปรับปรุงอำนาจหน้าที่และการคลังท้องถิ่น, แนวทางการวิจัยโครงการเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 9 สิงหาคม 2538, หน้า 34-36.

³³ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 178-179.

สามารถนำไปใช้จ่ายได้ตามโครงการต่างๆ ที่ตนเองต้องการ การใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปจึงกล่าวได้ว่า สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด การขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจะต้องเริ่มต้นที่ท้องถิ่นทำโครงการเสนอรัฐบาลภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดไว้ ท้องถิ่นไม่มีอิสระที่จะจัดทำโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ แต่จะต้องจัดทำโครงการให้สอดคล้องกับแนวทางที่รัฐบาลได้วางไว้ และแม้โครงการที่ท้องถิ่นจัดทำนั้น จะสอดคล้องกับแนวทางที่รัฐบาลวางไว้แล้วก็ตาม รัฐบาลก็ยังมีดุลยพินิจที่จะให้เงินอุดหนุนหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น รัฐบาลจะทำการควบคุมโครงการดังกล่าวอย่างใกล้ชิด

ดังนั้นท้องถิ่นทั้งหลายจึงต้องการได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

การนำแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการคลังท้องถิ่นมากล่าวถึงในที่นี้ก็เป็นแนวทางศึกษาของบพัฒนาจังหวัด หรือ “งบ ส.ส.” ในแง่มุมที่ว่าค่าใช้จ่ายงบพัฒนาจังหวัดเป็นไป ตามลักษณะการสรรงบประมาณเพื่อจัดสร้างสาธารณประโยชน์ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งสาธารณประโยชน์เหล่านี้เกิดจากความต้องการหรือ “ข้อเรียกร้อง” ของประชาชนและต่อไปข้างหน้า หากองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นอิสระ มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น การปรับปรุงการใช้จ่ายงบพัฒนาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ก็อาจจะผันแปรงบประมาณส่วนนี้ให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป มอบให้กับการคลังท้องถิ่นได้ดำเนินการบริหารจัดการงบประมาณ จัดทำโครงการเพื่อสนองตอบและรองรับความต้องการของท้องถิ่น อันจะสอดคล้องกับหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจอีกระดับหนึ่ง โดยการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้มีงบประมาณเป็นของตัวเอง และมีอิสระในการบริหารงบประมาณ ดังนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และการคลังท้องถิ่น จึงถูกนำมาเป็นกรอบสำหรับการอธิบายทิศทางของงบพัฒนาจังหวัด หรือ “งบ ส.ส.” และสิ่งที่ได้ค้นพบในการศึกษาครั้งนี้ย่อมมีนัยสำคัญต่อกัน

2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาของสมชาติ ธรรมศิริ ซึ่งได้จัดทำวิจัยและพบว่าข้อดีของงบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 6 ประการคือ³⁴

³⁴ สมชาติ ธรรมศิริ, งบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2538):

-ทำให้ประชาชนเห็นถึงคุณค่าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่า
สามารถให้ประโยชน์แก่ประชาชนได้โดยตรง

- สามารถแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างทันที่
- สามารถแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนได้ตรงกับความต้องการของประชาชน
- มีความเป็นธรรมในการกระจายงบประมาณอย่างทั่วถึง
- สามารถอุดช่องว่างของระบบงบประมาณปกติ
- เป็นการคานอำนาจการกำหนดการพัฒนาโดยข้าราชการ

ส่วนข้อเสียนั้นมีหลายประการคือ

-ข้อเสียในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ นั่นก็คือขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ
และขัดต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

- ข้อเสียในทางกฎหมายการคลังซึ่งขัดต่อหลักกระจายต้องเฉพาะเจาะจง
- ข้อเสียในทางการบริหารงบประมาณจังหวัด นั่นก็คือ ขาดองค์การที่รับผิดชอบ
โดยตรง อาจขาดข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องในการเสนอโครงการ ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ
การจัดสรรงบประมาณการจัดกระจายและไม่เป็นธรรม

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษางบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการวิจัยในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Method) เน้นหนักที่การวิจัยในเชิงคุณภาพเป็นสำคัญ มากกว่าการวิจัยในเชิงปริมาณ ดังนั้นในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเป็นในรูปของการวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ วารสาร บทความ หนังสือพิมพ์รายวัน หนังสือพิมพ์รายสัปดาห์ วิทยานิพนธ์ ฯลฯ นำมาวิเคราะห์รวมกันโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นเกี่ยวกับงบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรืออดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคอลัมน์หนังสือพิมพ์รายวัน แต่เพื่อให้การวิจัยมีความสมบูรณ์มากขึ้น จึงมีการวิจัยภาคสนาม (Field Research) เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ประกอบกัน เพื่อให้เนื้อหาครอบคลุมในเรื่องของระเบียบวิธีวิจัย ซึ่งจะนำมาเสนอในรายละเอียดต่อไป

3.1 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษางบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้รูปแบบการศึกษาวิจัยทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ กล่าวคือ ดำเนินการศึกษาวิจัยจากเอกสารและการวิจัยภาคสนามควบคู่กันไป ดังนี้

3.1.1 การศึกษาวิจัยจากเอกสาร โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงเอกสารจากหนังสือ วารสาร บทความ หนังสือพิมพ์รายวัน หนังสือพิมพ์รายสัปดาห์ วิทยานิพนธ์ เพื่อนำมาวิเคราะห์รวมกัน และยังคงศึกษาถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้วย รวมตลอดถึงแนวคิดและทฤษฎีของต่างประเทศ

ในส่วนของการศึกษาข้อมูลจากเอกสารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่มีต้องบพัฒนาจังหวัดนั้น ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาจากข้อความที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลดังกล่าวจากคอลัมน์ในหนังสือพิมพ์รายวัน จำนวน 34 คน จำแนกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 30 คน และประชาชนทั่วไป 4 คน ดังรายนามต่อไปนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีต

1. นายคณิน บุญสุวรรณ
2. นายไชยา พรหมมา



LIART

3. ร.ตท. เขาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ
4. นายชัย ชิดชอบ
5. นายณรงค์ นิยมไทย
6. นายมารุต บุณนาค
7. นายแพทย์วรรณรัตน์ ชาญนุกูล
8. นายวิเชียร ขาวขำ
9. นายวิลาศ จันทร์พิทักษ์
10. นายสมัคร สุขทรเวช
11. นายสงสุข ภัคเกษม
12. นายสุทิน นพเกตุ
13. นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ
14. พล.อ. อาทิตย์ กำลังเอก
15. นายเอกภาพ พลซื่อ
16. นายบุญชู ตริทอง
17. ร.ท. กุเทพ ไสกระจำง
18. นายเกียรติชัย ชัยเชาวรัตน์
19. นายชวน หลีกภัย
20. นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ
21. นายถวิล ไพรสณฑ์
22. นายปรีชา สุวรรณทัต
23. นางพิมพ์า จันทร์ประสงค์
24. ว่าที่ ร.ต. ไพโรจน์ สุวรรณฉวี
25. นายสุทัศน์ เงินหมื่น
26. นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ
27. นายอรรถสิทธิ์ ทรัพย์สิทธิ์
28. นายอลงกรณ์ พลบุตร
29. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
30. นายอุดร ดันดีสุนทร



LIART

ประชาชนทั่วไป

1. นายประเวศน์ คิดอ่าน
2. เปลว สีเงิน
3. นายสมเจตน์ วัฒนาร
4. นายสัมพันธ์ เตชะอธิก

3.1.2 การศึกษาวิจัยภาคสนาม ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามในเชิงสัมภาษณ์ประชาชน และใช้แบบสัมภาษณ์เพื่อสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่าง

3.2 ขั้นตอนในการดำเนินงานวิจัย

- (1) การกำหนดปัญหาการวิจัย และการกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัย
- (2) การสำรวจแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้
- (3) การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยแบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ เพื่อศึกษากลุ่มตัวอย่าง
- (4) ทดสอบ และปรับปรุงแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- (5) การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่ได้กำหนดไว้
- (6) รวบรวมแบบสอบถามแล้วดำเนินการประมวลผลข้อมูล การลงรหัส และการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ การตีความผลการวิเคราะห์ การสรุปผล และการตีความตลอดจนการจัดกลุ่มความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์เพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูล
- (7) การเขียนรายงานการวิจัย และการปรับปรุงการเขียนรายงานการวิจัยแล้วเสนอต่อคณะกรรมการ
- (8) การปรับปรุงแก้ไขเพื่อจัดพิมพ์รายงานฉบับสมบูรณ์

3.3 ประชากร และกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา

3.3.1 ประชากร

การดำเนินการวิจัยนี้ ได้ศึกษาจากประชากรที่มีความสนใจเกี่ยวกับพัฒนาจังหวัด โดยแยกศึกษาจากเอกสารซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม

1. ประชาชนในจังหวัดลำปาง ขอนแก่น และสมุทรสงคราม
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดลำปาง ขอนแก่น และ

สมุทรสงคราม



LIART

3.สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ และนักหนังสือพิมพ์ที่แสดงทัศนคติเกี่ยวกับงบประมาณจังหวัดดังที่ปรากฏตามเอกสารที่ค้นคว้ามา

3.3.2 กลุ่มตัวอย่าง

การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างได้ทำการคัดเลือกจากประชากรที่กำหนดไว้

ในการออกสำรวจความคิดเห็นในพื้นที่ที่กำหนดพื้นที่สำรวจออกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มที่เป็นจังหวัดที่มีรายได้มากได้แก่จังหวัดขอนแก่น ปานกลางซึ่งก็คือจังหวัดลำปาง และต่ำได้แก่จังหวัดสมุทรสงคราม โดยทุกจังหวัดจะครอบคลุมทุกเขตเลือกตั้ง และพิจารณาจากทั้งเขตชนบทและเมือง โดยถือว่าเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเป็นเขตเมือง ส่วนนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเป็นเขตชนบท เพื่อพิจารณาถึงทัศนคติที่อาจแตกต่างกันระหว่างชนบทและเมือง โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) จังหวัดขอนแก่น เป็นกลุ่มที่เป็นจังหวัดที่มีรายได้มาก

จังหวัดขอนแก่นเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 4 มีนาคม 2539 จำนวน 508 ชุด ในพื้นที่

-เขตเลือกตั้งที่ 1 เก็บที่ตำบลกุดเค้า (เขตเมือง) และตำบลสวนหม่อน (เขตชนบท) ของอำเภอมัญจาคีรี ตำบลขามบ่อม (เขตชนบท) และตำบลพระยืน (เขตชนบท) ของอำเภอพระยืน

-เขตเลือกตั้งที่ 2 เก็บที่ตำบลบ้านไผ่(เขตเมือง) และตำบลในเมือง (เขตเมือง) ของอำเภอบ้านไผ่ ตำบลชนบท(เขตชนบท) และตำบลห้วยแก (เขตชนบท)ของอำเภอชนบท

-เขตเลือกตั้งที่ 3 เก็บที่ตำบลบ้านฝ้อ (เขตชนบท) และตำบลบ้านเม็ง (เขตชนบท) ของอำเภอหนองเรือ ตำบลโลกม่วง (เขตชนบท) ของอำเภอบ้านฝาง

-เขตเลือกตั้งที่ 4 เก็บที่ตำบลไชยสอ (เขตชนบท) และตำบลชุมแพ (เขตเมือง) ของอำเภอชุมแพ ตำบลในเมือง(เขตชนบท) และตำบลบ้านเรือ (เขตชนบท) ของอำเภอภูเวียง

(2) จังหวัดลำปาง เป็นกลุ่มที่เป็นจังหวัดที่มีรายได้ปานกลาง

จังหวัดลำปางเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 19 มกราคม ถึงวันที่ 23 มกราคม 2539 จำนวน 278 ชุด ในพื้นที่

-เขตเลือกตั้งที่ 1 เก็บที่ ตำบลดอนแก้ว ตำบลเมืองปาน และตำบลแจ้ซ้อน ของอำเภอเมืองปาน ตำบลหัวเวียง ตำบลสวนดอก ตำบลในเมือง และตำบลชมพูของอำเภอเมือง ตำบลวิเชตนคร และตำบลแจ้ห่ม ของอำเภอแจ้ห่ม



LIART

-เขตเลือกตั้งที่ 2 เก็บที่ตำบลป่าตัน ของอำเภอแม่ทะ ตำบลเกาะคา ของอำเภอเกาะคา

(3)จังหวัดสมุทรสงคราม เป็นกลุ่มที่เป็นจังหวัดที่มีรายได้น้อย

จังหวัดสมุทรสงคราม เป็นจังหวัดที่มีเขตเลือกตั้งเดียว เก็บข้อมูลวันที่ 16 มีนาคม 2539 จำนวน 121 ชุด ในพื้นที่ตำบลบ้านปรก(เขตชนบท) ตำบลลาดใหญ่ (เขตเมือง) ของอำเภอเมือง ตำบลบางกระบือ(เขตชนบท) และตำบลบางพรหม(เขตชนบท) ของอำเภอบางคนที

3.3.3 วิธีการสุ่มตัวอย่าง

การสุ่มตัวอย่างเพื่อเก็บข้อมูลใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างโดยการจับสลากทำให้ได้ทั้งเขตเมือง เขตชนบท ในระดับตำบลของจังหวัดขอนแก่น ลำปาง และสมุทรสงคราม

คณะผู้วิจัยได้ออกสำรวจโดยใช้การสัมภาษณ์จากแบบสอบถามที่ได้สร้างขึ้นปรากฏรายละเอียดดังนี้

จำนวนแบบสอบถามที่ได้ทำการสำรวจมีมากกว่า 1,200 ชุด แต่ที่สามารถนำมาประมวลผลนำเสนอได้จริงมีเพียง 895 ชุดเท่านั้น ทั้งนี้เหตุผลที่ทำให้แบบสอบถามที่ใช้ได้จริงลดน้อยลงเนื่องจากความคลาดเคลื่อนของการตอบแบบสอบถามที่มีการขัดแย้งกันเอง ทำให้ความน่าเชื่อถือของแบบสอบถามนั้นหมดไป อย่างไรก็ตามจากจำนวนแบบสอบถามที่เหลืออยู่ 895 ชุดนั้นมีมากเพียงพอที่จะทำการวิเคราะห์ให้เห็นทัศนคติของประชาชนต่อบขส.ได้ระดับหนึ่ง

3.4 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาได้แบ่งตัวแปรออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. ภูมิฐานะของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกเป็น เมืองและชนบท
2. ทัศนคติ และความคิดเห็นที่มีต่อบพัฒนาจังหวัด
3. ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ
4. แนวทางการซึ่งบพัฒนาจังหวัด

3.5 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีการแจกแจงความถี่ และ ความสัมพันธ์เส้นถดถอยธรรมดา (Ordinary Liast Square) หรือที่เรียกย่อๆ ว่า OLS

บทที่ 4

การจัดสรรงบประมาณของประเทศไทยกับงบพัฒนาจังหวัด

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล อันได้แก่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละปี ซึ่งรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ ในอดีตนั้นไม่ปรากฏว่ามีงบพัฒนาจังหวัดปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณแต่ประการใด งบพัฒนาจังหวัดนั้นน่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยที่จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 แต่ต่อมาจะถูกยกเลิกไปและเกิดขึ้นใหม่อีกหลายครั้งก็ตาม แต่ก็ได้ขยายตัวมาจนถึงทุกวันนี้ในปริมาณที่มากขึ้นเรื่อย ๆ

4.1 การจัดสรรงบประมาณในประเทศไทย

ในที่นี้จะได้กล่าวถึงการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ

4.1.1. การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)

การจัดทำงบประมาณหรือการเตรียมร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีนั้น เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังเห็นได้จากการให้สำนักงานงบประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ³⁵ จากนั้นสำนักงานงบประมาณจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาและเมื่อผ่านการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี งบประมาณให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป³⁶ ซึ่งสาเหตุที่การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหารนั้น เนื่องจากฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีข้อมูล เครื่องมือ และบุคลากรเพียงพอที่จะสามารถเตรียมงบประมาณได้ นอกจากนี้ การที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงควรเป็นผู้รับผิดชอบในการเตรียมงบประมาณด้วย³⁷

³⁵ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 8

³⁶ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 15

³⁷ Paul-Marie GAUDEMET et Joel MOLINIER, *Finances Publiques* (Paris:Montchrestien, 1983), 1:253

สำหรับขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณนั้น สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 4 ขั้นตอน
คือ³⁶

1. การกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี

การกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี จะดำเนินถึงสมมติฐานของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการประมาณขนาดหรือวงเงินงบประมาณรายจ่ายประมาณการรายรับและดุลงบประมาณ เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลมองเห็นโครงสร้างโดยสังเขปของรายจ่ายและรายรับของงบประมาณที่จะกำหนดให้แน่นอนในภายหลัง นอกจากนี้ยังทำให้สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบได้ดียิ่งขึ้นก่อนที่จะมีการจัดทำงบประมาณในรายละเอียดต่อไป ทั้งนี้สำนักงานงบประมาณและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของประเทศได้แก่กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะร่วมกันพิจารณาในการกำหนดนโยบายดังกล่าว หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาแนวทางที่หน่วยงานดังกล่าวเสนอมา และจะส่งกลับมาให้สำนักงานงบประมาณพิจารณารายละเอียดกำหนดกำหนดวงเงินของกระทรวงต่างๆ เป็นรายกระทรวง แล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาวงเงินรายกระทรวง โดยอาจแก้ไขหรือปรับปรุงตามความจำเป็นแล้วคณะรัฐมนตรีจะส่งกลับมาที่สำนักงานงบประมาณอีกครั้งหนึ่ง

2. การจัดทำงบประมาณของส่วนราชการและส่วนรัฐวิสาหกิจ

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัตินโยบายและวงเงินงบประมาณแล้ว สำนักงานงบประมาณจะส่งหนังสือเวียนเพื่อแจ้งปฏิทินงบประมาณประจำปีให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบ เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบถึงวงเงินงบประมาณของแต่ละกระทรวงและแนวนโยบายงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดทำคำขอของงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายได้ประจำปีตามหลักเกณฑ์วิธีการ ข้อเสนอแนะ และแนวทางที่สำนักงานงบประมาณกำหนด และส่งให้สำนักงานงบประมาณภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในปฏิทินงบประมาณประจำปี โดยเมื่อกระทรวงต่างๆ ได้รับแจ้งจากสำนักงานงบประมาดังกล่าวแล้ว กระทรวงก็จะดำเนินการพิจารณาจัดสรรวงเงินงบประมาณให้แก่แต่ละกรมและรัฐวิสาหกิจในสังกัด เมื่อกรมและรัฐวิสาหกิจทราบวงเงินงบประมาณของตัวเองจากกระทรวงแล้ว ก็จะจัดทำรายละเอียดคำขอของงบประมาณรายจ่ายตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงให้แล้วเสร็จตามกำหนดการในปฏิทินงบประมาณ โดยยึดแนวนโยบาย

³⁶ ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดในอรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, "การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ" ใน รวมบทความกฎหมายการคลัง (เล่ม 1) พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), หน้า 147 - 165

ที่กระทรวงแจ้งมาตามแบบฟอร์มคำขอของงบประมาณประจำปี และเมื่อกรมและรัฐวิสาหกิจในสังกัดได้ ทำคำขอของงบประมาณพร้อมทั้งรายละเอียดงบประมาณตามแผนงานมายังกระทรวง กระทรวงจะ ดำเนินการพิจารณาแก้ไขตามที่กระทรวงเห็นสมควร เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงและ ของรัฐบาล เพื่อเสนอต่อสำนักงบประมาณต่อไป

3. การพิจารณางบประมาณโดยสำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณจะพิจารณาคำขอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้โดยพิจารณาเรื่องทั้งหมดให้สอดคล้องกับนโยบายและวงเงินที่กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ร่วมกันพิจารณาวางนโยบายไว้ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะอยู่ในระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคม จากนั้นสำนักงบประมาณจะจัดทำคำเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกออกเป็นกระทรวงและ ด้านต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติวงเงินและรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย และหลังจากที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วก็จะส่งกลับมาให้สำนักงบประมาณปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายก่อนจัดทำ เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

4. การเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อเสนอต่อสภา

เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายแล้ว สำนักงบประมาณ จะแจ้งให้กระทรวงส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบ เพื่อปรับปรุงรายละเอียดและให้สำนักงบประมาณ พิจารณาอีกวาระหนึ่ง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จากนั้นก็จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีพร้อมทั้งเอกสารงบประมาณ ซึ่งจะประกอบด้วย³⁹

- (1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณและความสัมพันธ์ระหว่างรายรับกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- (3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- (6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม

³⁹ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 8



(7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จากนั้นผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณก็จะเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอต่อรัฐสภาต่อไป ทั้งนี้จะต้องเสนอก่อนเริ่มปีงบประมาณอย่างน้อย 2 เดือน⁴⁰

4.1.2 การอนุมัติงบประมาณ

กระบวนการอนุมัติงบประมาณนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งถือเป็นอำนาจที่สำคัญ การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเนื่องจากเป็นหน้าที่ของผู้แทนประชาชนที่จำเป็นจะต้องดูแลให้ความเห็นชอบในการที่จะนำเงินของประชาชนผู้เสียภาษีไปใช้ในกิจการต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน โดยกระบวนการอนุมัติงบประมาณของไทยซึ่งมีบทบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 146 ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎรจะแบ่งการพิจารณาเป็น 3 วาระดังนี้⁴¹

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาว่า จะมีมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา โดยนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะเป็นผู้ปรากฏตัวและแถลงนโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต่อหน้าสภาผู้แทนราษฎรทั้งสภาเพื่อแถลงถึง

(1) นโยบายในด้านต่างๆ ของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

(2) ภาวะการณ์ด้านเศรษฐกิจ ฐานะการคลังและฐานะทางการเงินว่ามีภาวะและฐานะเป็นอย่างไร และควรดำเนินการอย่างไร

(3) รายรับมาจากไหน จะเก็บภาษีอากรจำนวนเท่าไร จะเพิ่มอัตราภาษีอากรหรือไม่ ตลอดจนการกู้เงินในกรณีที่มีความจำเป็นต้องกู้ โดยจะต้องชี้แจงถึงการกู้เงินนั้นด้วย

(4) รายจ่ายที่ตั้งจ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีมียอดรวมเท่าไร เป็นงบประมาณแบบสมดุล หรือขาดดุล เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากงบประมาณรายจ่ายปีที่แล้วเท่าไร เป็นงบลงทุนและงบประจำในอัตราส่วนเท่าใด

⁴⁰ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 15

⁴¹ ณรงค์ สัจพันโรจน์. การจัดทำ อนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและปฏิบัติ) พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2536). หน้า 103 - 109

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีจะแถลงถึงปัญหาสำคัญ ๆ ที่ต้องใช้รายจ่ายงบประมาณไปในการแก้ไขด้วย เช่น ในปี พ.ศ.2537 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณตามนโยบายที่สำคัญได้แก่ การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และคุณภาพชีวิต การอนุรักษ์ฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายงบประมาณประจำปีแก่สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะอภิปรายว่าจะรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ โดยสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาสังต่าง ๆ อย่างละเอียดรอบคอบในด้านต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย การพิจารณาในด้านการเมืองว่าเหมาะสมเพียงไรหรือไม่ พิจารณางบประมาณรายจ่ายที่ขอมานั้นจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีเสถียรภาพมากขึ้นเพียงไร ความมั่นคงของชาติจะเป็นอย่างไร ฯลฯ เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง สภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติให้ต้องลาออก แต่ตามจารีตประเพณีของการปกครองในระบบรัฐสภานั้น รัฐบาลก็มักจะลาออก โดย ผศ.ดร.อรพิน ผลสุวรรณ-สบายรูป ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า

“ในการพิจารณาวาระที่ 1 นี้ถึงแม้ว่าจะไม่มีการพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณเลย แต่ก็เป็นการที่มีความสำคัญมากต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาล เพราะถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายก็เท่ากับสภาฯ ไม่เห็นชอบที่จะอนุมัติให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งก็ย่อมหมายความว่า รัฐบาลไม่สามารถทำการบริหารแผ่นดินได้ เมื่อไม่มีเงิน รัฐบาลก็คงจะอยู่ต่อไปไม่ได้ ดังนั้น ในกรณีที่สภาผู้แทนฯ มีมติไม่รับหลักการในวาระที่ 1 แล้ว รัฐบาลมีทางเลือก 2 ทางคือ ลาออก หรือไม่ก็ยุบสภา ตามมาตรา 112 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามปกติแล้วรัฐบาลจะยอมรับสภาพและลาออก แต่ในกรณีที่รัฐบาลเห็นว่าต่อนั้นตนกำลังได้รับความนิยมจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลก็จะเลือกที่จะยุบสภามากกว่า เพราะเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ฝ่ายรัฐบาลอาจได้รับการเลือกตั้งและมีเสียงในสภามากขึ้น ดังนั้น โอกาสที่จะผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณก็จะมากขึ้น”⁴²

⁴² อรพิน ผลสุวรรณ-สบายรูป, อ้างแล้ว, หน้า 157



ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งตามปกติคณะกรรมาธิการชุดนี้จะประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นเลขานุการ และ กรรมาธิการที่แต่งตั้งจากรัฐบาลและพรรคการเมืองต่างจากพรรคตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคมีอยู่จำนวนทั้งสิ้น 52 คน พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก ก็จะได้เป็นกรรมาธิการมาก พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อย ก็เป็นกรรมาธิการตามสัดส่วนน้อย อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องได้เป็นกรรมาธิการอย่างน้อย 1 คน ไม่ว่าพรรคการเมืองนั้นจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยขนาดไหนก็ตาม โดยปกติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของทุกพรรคการเมืองถือว่าเป็นกรรมาธิการชุดนี้เป็นเรื่องสำคัญ ในปัจจุบันจึงใช้วิธีการจับฉลากในพรรคการเมืองแต่ละพรรค เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการเป็นกรรมาธิการ ดังนั้นคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาเป็นกรรมาธิการพิจารณางบประมาณชุดนี้จึงมีหลากหลาย ทั้งยังก่อให้เกิดอุปสรรคในการทำงานของกรรมาธิการเป็นอย่างยิ่ง เพราะการคัดเลือกมิได้คำนึงถึงคุณสมบัติของสมาชิกผู้นั้นว่ามีความรู้ความสามารถด้านงบประมาณหรือไม่

กรรมาธิการชุดนี้จะมีหน้าที่ซักถามหน่วยงานต่างๆ ถึงความจำเป็นในการของบประมาณ โดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและอธิบดีจะต้องพยายามตอบให้ได้ โดยนำข้อมูลและเหตุผลต่าง ๆ มาอธิบายให้กรรมาธิการทราบ มิฉะนั้นแล้วจะไม่ได้งบประมาณรายจ่ายที่ขอไป ซึ่งจะเป็นผลเสียหายต่อหน่วยราชการของตน ดังนั้นการตอบชี้แจงงบประมาณต่อกรรมาธิการนั้นจึงเป็นงานสำคัญชิ้นหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติงบประมาณที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม การซักถามของกรรมาธิการนั้นไม่มีกฎเกณฑ์ใดๆ กำหนดไว้ในทางปฏิบัติจึงพบว่าการซักถามของกรรมาธิการนั้น บางครั้งเป็นเรื่องรายละเอียดปลีกย่อยอย่างมาก ซึ่งแม้หน่วยงานต่างๆ จะเตรียมตัวในการตอบคำถามเป็นอย่างดีมาแล้วก็ตาม ก็ยังไม่สามารถตอบได้ อันทำให้กรรมาธิการอาจจะต้องตั้งงบประมาณของหน่วยงานนั้นไป

มาตรา 152 วรรค 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลด หรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งในรายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้ตั้งเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ”

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะตัดทอนงบประมาณได้ แต่ไม่สามารถเพิ่มเติมงบประมาณ ดังนั้นหากรัฐบาลมิได้ตั้งงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายย่อมไม่สามารถเพิ่มเติมงบประมาณจังหวัดขึ้นในร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีได้ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นมิได้ห้ามรัฐบาลที่จะเพิ่มเติมงบประมาณจังหวัดแต่ประการใด อีกทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายได้ตีความมาตรา 152 ไปในทางที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเอง โดยมีได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่ประการใด โดยตีความว่า บทบัญญัติมาตรา 152 ดังกล่าว เป็นการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่มิได้ห้ามกรรมาธิการที่จะเพิ่มเติมงบประมาณจังหวัดแต่ประการใด ทั้งที่กรรมาธิการทั้งหลายก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตั้งแต่ต้น จึงมาปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในขั้นตอนนี้เอง โดยความร่วมมือของทั้งจากรัฐบาลและจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมาธิการ

กรรมาธิการชุดนี้จะใช้เวลาประมาณ 2 เดือน ในการพิจารณางบประมาณเกือบทุกวันจนครบทุกกระทรวง ทบวง กรม โดยอาจต้องเพิ่มเปลี่ยนแปลงและโยกย้ายรายการงบประมาณที่รัฐบาลเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามาเสร็จแล้ว ก็จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้เปิดการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระสองต่อไป โดยคณะกรรมาธิการจะเป็นผู้ช่วยชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตัวเองได้พิจารณามาแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎรเอง แต่ถ้าหากยังมีสมาชิกสภาผู้แทนฯ หรือกรรมาธิการไม่เห็นด้วยกับรายละเอียดตรงจุดใด มาตราใด ก็สามารถทำเรื่องเสนอต่อประธานสภาผู้แทนฯ เพื่อขอแปรญัตติไปได้อีก ซึ่งการแปรญัตติ ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงนี้จะต้องยึดหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาดังนี้⁴³

1) สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการภายใน 7 วันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้กำหนดเวลาเป็นอย่างอื่น โดยปกติจะแปรเป็นรายมาตรา

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ปี 2539 มาตรา 152

2) การแปรญัตติ ให้กระทำได้เฉพาะการขอแปรลดรายจ่ายเท่านั้น จะขอแปรเพิ่มไม่ได้ และในการแปรลดรายจ่ายตามข้อผูกพันดังต่อไปนี้ไม่ได้คือ

- (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาเรียงมาตราโดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคือ ต้องพิจารณาโดยเริ่มต้นด้วยชื่อเรื่อง คำปรารภ แล้วจึงพิจารณาเรียงลำดับตามมาตราไป การอภิปรายกระทำได้แต่เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขพิจารณา ครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้แต่จะขอเพิ่มเติมเนื้อความไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่าขัดแย้งกันอยู่

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระสองนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิที่จะขอแปรญัตติเพื่อซักถามรายละเอียดงบประมาณประจำปีได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้เพราะในการประชุมพิจารณาในวาระแรกของสภาผู้แทนราษฎร สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้นได้พิจารณาแต่หลักการเท่านั้น ยังไม่ได้ซักถามในรายละเอียดมากนัก ซึ่งตามปกติแล้วในวาระที่สองนี้จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติงบประมาณไว้อย่างมากมายหลายประเด็น เหตุผลที่สมาชิกสภาผู้แทนแปรญัตติงบประมาณไว้มากมาย ก็คงเนื่องมาจากเหตุผลหลายประเด็นคือ

- (1) สมาชิกรัฐสภาต้องการทราบถึงผลงานของการปฏิบัติงานในเรื่องต่างๆ ของรัฐบาลที่สมาชิกต้องการจะทราบก่อนที่จะผ่านงบประมาณนั้น ๆ ไปใช้เพื่อใช้จ่ายในงานที่สมาชิกมีข้อสงสัย
- (2) ต้องการแนะนำให้รัฐบาลใช้งบประมาณในลักษณะแผนงานรวม หรือในบางจุดอย่างไรบ้าง จึงจะเกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ
- (3) เพื่อต้องการให้ใช้งบประมาณรายจ่ายไปแก้ปัญหาบางประการ โดยเฉพาะปัญหาในจังหวัดที่ตนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ซึ่งตนเองได้รับเรื่องร้องเรียน เช่น เรื่องการสร้างถนน เข้าในหมู่บ้าน เรื่องการขาดแคลนน้ำประปา ไฟฟ้า สาธารณสุขต่างๆ และพืชผลทางการเกษตร เป็นต้น
- (4) ต้องการที่จะให้งบประมาณรายจ่ายนั้นสอดคล้องประสานกับนโยบายพรรคการเมืองของตน เพื่อเป็นประโยชน์ทางการเมืองต่อพรรคการเมืองของตนในอนาคต
- (5) สมาชิกต้องการให้ประชาชนและราษฎรของตนได้ยินและได้ทราบว่าตนเองได้มากรุงเทพฯ และได้ต่อสู้ช่วยเหลือราษฎรของจังหวัดตนเองมากน้อยแค่ไหนในการต่อสู้เพื่อของบประมาณจากรัฐสภาไปดำเนินการในจังหวัดของตนเอง เนื่องจากการพิจารณางบประมาณในวาระนี้

มีการ กระจายเสียงออกอากาศทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์ให้ชาวบ้านฟัง มิฉะนั้นแล้วเดี๋ยวชาวบ้านของ ตนเองจะเข้าใจผิดได้ว่าเข้ากรุงเทพแล้วไม่ได้ทำอะไร และเหตุผลอื่นๆ อีกหลายประการ

การพิจารณางบประมาณในวาระสองนี้จะใช้เวลาพิจารณาหลายวัน เพื่อให้สมาชิกสภาผู้ แทนราษฎรทุกคนได้มีโอกาสซักถามรายละเอียดงบประมาณได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม การใช้ เวลาอย่างน้อยอย่างไรมันก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประธานรัฐสภาว่าจะตัดสินใจอย่างไรเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะให้เวลาวันเดียวหรือหลายวันก็ได้ ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดระบุไว้ตายตัว

วาระที่ 3 เมื่อร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านวาระสองมาแล้ว โดยได้พิจารณาและ แก้ไขในรายละเอียดทีละมาตราทุกมาตราจะมีการนัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างงบ งบประมาณในวาระสามต่อไป ในการพิจารณางบประมาณในวาระสามนี้จะไม่มีการอภิปราย โดยจะ เป็นการพิจารณารับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งฉบับ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติแล้วก็จะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา ต่อไป แต่ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้วก็จะมียผลคือ รัฐบาลจะต้องลาออกหรือยุบสภาเช่นเดียวกับการไม่รับหลักการในวาระที่ 1

2. ขั้นตอนของวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 มาตรา 146 ได้บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 152 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา 145 และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภา ต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน กำหนดเวลาดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัย ประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา”

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจากสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาของ วุฒิสภามีได้ทำเป็นสามวาระ เพราะข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา⁴⁴ กำหนดให้ประธานวุฒิสภา ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังคณะกรรมการวิสามัญที่วุฒิสภาตั้งขึ้นทันที คณะกรรมการวิสามัญจะ ต้องพิจารณาศึกษา พร้อมทั้งรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่าง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยการพิจารณาในขั้นตอนนี้ไม่มีการแปรญัตติ โดยเมื่อประธานวุฒิสภาได้ รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณพร้อมทั้งรายงานความเห็นของคณะกรรมการแล้วให้บรรจุเข้า ระเบียบวาระเป็นการด่วน ในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น วุฒิสภาจะต้องพิจารณาทั้งร่างและลงมติ

⁴⁴ ข้อ 105 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2535



ว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมเอง ทั้งนี้กระบวนการทั้งหมดนี้จะต้องเสร็จสิ้นภายใน 15 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงสภา มิฉะนั้นจะถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัตินั้น เมื่อวุฒิสภามีมติเห็นชอบก็ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าถวายฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป⁴⁵

ในกรณีที่วุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว ก็ให้ยับยั้งร่างนั้นไว้ก่อนและให้ส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติดี้นั้นร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

4.2. กระบวนการจัดสรรงบประมาณในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

จากการศึกษากระบวนการจัดสรรงบประมาณในต่างประเทศ 4 ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และกระบวนการจัดสรรงบประมาณในประเทศไทย ทำให้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณดังต่อไปนี้

4.2.1 ในขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณ

ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยต่างยอมรับในหลักการทางกฎหมายการคลังที่ว่า การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร มิใช่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะว่าฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่ใช้งบประมาณโดยตรงย่อมทำให้รู้ความต้องการต่างๆ ของประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้การจัดทำงบประมาณยังเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิคเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่าการจัดทำงบประมาณแต่ละครั้งฝ่ายบริหารเองก็ยังคงระดมหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันปรึกษาหารือเป็นจำนวนมาก เช่น ในประเทศไทยจะต้องมีสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มิฉะนั้นแล้วก็จะไม่สามารถได้ข้อมูลครบถ้วน เพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจในเรื่องวงเงินงบประมาณคุณภาพของงบประมาณ ทิศทางของงบประมาณ เป็นต้น ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งในที่นี้ก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายจะดำเนินการจัดทำ

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2539 มาตรา 88

ประมาณของประเทศจึงเป็นเรื่องยากมาก เพราะฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีกลไก เครื่องไม้เครื่องมือในการวิเคราะห์ พิจารณา ดำเนินการจัดทำงบประมาณ

จะเห็นได้ว่าทั้ง 4 ประเทศที่เรานำมาศึกษานั้นต่างยึดหลักการที่ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำงบประมาณอย่างเคร่งครัด การให้ฝ่ายนิติบัญญัตมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณจึงไม่เกิดขึ้น งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศเหล่านี้จึงไม่มี ซึ่งต่างจากวิถีปฏิบัติในประเทศไทยที่ยอมรับให้มีบข นี้

4.2.2 ในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ

การอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักการนี้ได้รับการยอมรับมาเป็นเวลานานเช่นเดียวกัน โดยสืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยดั้งเดิมในประเทศอังกฤษที่เมื่อกษัตริย์มีความประสงค์จะจัดเก็บภาษีก็จะต้องมาขออนุญาตจากผู้แทนของประชาชน ผู้แทนประชาชนซึ่งในปัจจุบันเรียกว่า ผู้แทนราษฎรก็จะใช้โอกาสในการอนุมัติให้กษัตริย์เก็บภาษีทำการควบคุมการใช้จ่ายเงินของกษัตริย์ด้วย

แม้ในต่างประเทศรวมทั้งประเทศไทยจะยอมรับหลักการที่ว่า การอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเหมือนกันก็ตาม แต่ก็มีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปพอสมควรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการอนุมัติงบประมาณ คณะผู้วิจัยเห็นสมควรหยิบยกประสบการณ์ของต่างประเทศบางประเทศเพื่อเป็นข้อสังเกตบางประการ ซึ่งได้แก่

1) ประเทศที่ทำการศึกษานหลายประเทศมักใช้ระบบกรรมวิธีการสามัญเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งต่างจากในประเทศไทยที่ใช้ระบบคณะกรรมาธิการวิสามัญ การใช้ระบบกรรมวิธีการสามัญมีข้อดีอยู่ตรงที่ว่า กรรมวิธีการชุดนี้จะมีลักษณะเป็นกรรมวิธีการประจำซึ่งทำให้การพิจารณา ตรวจสอบ วิเคราะห์งบประมาณเป็นไปอย่างต่อเนื่อง มิใช่ปีนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งมาทำหน้าที่กรรมาธิการ พอปีหน้าพอที่จะมีประสบการณ์ก็จะต้องหมุนเวียนถ่ายเทให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นมาเริ่มต้นทำหน้าที่แทนกันใหม่ นอกจากนี้การเป็นกรรมวิธีการสามัญก็ทำให้กรรมวิธีการชุดนี้มีระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควรที่จะทำหน้าที่วิเคราะห์ตรวจสอบงบประมาณ

2) ประเทศที่ทำการศึกษานหลายประเทศนั้น ก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นไปให้คณะกรรมาธิการการ



LIART

คลังพิจารณาเสียก่อน ซึ่งต่างจากกรณีของประเทศไทยที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะต้องเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรก่อน ก่อนที่จะเข้าสู่คณะกรรมการวิสามัญ การให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเข้าสู่คณะกรรมการของสภาก่อนนั้นมีข้อดีในแง่ที่ว่า ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่นั่งอยู่ในคณะกรรมการสามารถมีบทบาทในเชิงชี้แนะโครงการต่างๆ ที่ผ่านความเห็นของรัฐบาลมาแล้วได้

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยกับประเทศตัวอย่าง 4 ประเทศจะทำให้สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้เป็นอย่างดี ซึ่งคณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอในบทที่ 5 ซึ่งเป็นบทที่ว่าด้วยการวิเคราะห์งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป.

4.3 งบประมาณจังหวัดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

4.3.1 ประวัติความเป็นมางบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนปี พ.ศ.2536

อาจกล่าวได้ว่างบประมาณจังหวัดเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอมกิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2511 ได้บัญญัติห้าม ส.ส.เป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน⁴⁶ รัฐบาลในขณะนั้นเกรงว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากส.ส.จึงจัดสรรงบประมาณให้ ส.ส.แต่ละคนนำไปพัฒนาจังหวัดของตน” ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชก็มี “เงินผัน” ลงในแต่ละจังหวัด ซึ่งคล้ายกับงบประมาณจังหวัดเช่นกัน

ในปี พ.ศ.2522 รัฐบาลซึ่งมี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี เข้ามาบริหารประเทศอีกครั้ง ได้ตระหนักและคำนึงถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตามชนบทต่าง ๆ จึงได้บรรจุเป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะต่อเนื่องจากโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ ปี 2521 (กฟป.) ซึ่งได้จัดทำขึ้นเพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของชาวนาชาวไร่จากภาวะความแห้งแล้งและฝนทิ้งช่วง ในปีการเพาะปลูก 2520 ดังคำแถลงนโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2522 ความตอนหนึ่งว่า⁴⁸

“... นโยบายเศรษฐกิจ...

⁴⁶ มาตรา 139 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันมิได้”

⁴⁷ สัมภาษณ์คุณอดุร ดันติสุนทร อดีต ส.ส.จังหวัดตากและอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

⁴⁸ ไพโรจน์ โพธิ์ไสย “โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ใน รัฐสภาสาร (12 ธันวาคม 2532) หน้า 19.

4.2 จะเร่งพัฒนาเศรษฐกิจในชนบท เพื่อฟื้นฟูและยกฐานะทางเศรษฐกิจในหมู่บ้านชนบทเป็นขั้นตอนไปจนทั่วประเทศ และจะเน้นหนักหมู่บ้านชนบทในเขตท้องถื่นทุรกันดารที่อยู่ห่างไกล โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนในชนบทมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น และเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางสังคมและประสบการณ์ทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยในชนบท ตลอดจนจะได้ระดมความร่วมมือของประชาชนและปลูกฝังความสามัคคีในหมู่บ้าน เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มวางแผนพัฒนาหมู่บ้านของตนตามความต้องการ โดยให้สภาตำบลเป็นผู้พิจารณาเสนอความต้องการขึ้นมา และมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง โดยรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุน ...”

เพื่อสนองนโยบายและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลจึงได้จัดสรรเงินงบประมาณจำนวน 900 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2523 เพื่อนำไปจัดทำโครงการพัฒนาจังหวัดตามความต้องการของประชาชนในท้องถื่น โดยให้จังหวัดประสานงานกับองค์กรของประชาชน เช่น สภาตำบล เป็นต้น และเพื่อให้โครงการพัฒนาจังหวัดสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้จัดสรรงบประมาณจำนวน 451.5 ล้านบาท (จากงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้โครงการพัฒนาจังหวัด 900 ล้านบาท) ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการพัฒนาจังหวัดด้วย ทั้งนี้เพราะได้พิจารณาเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนปวงชน มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ รู้สารทุกข์ของประชาชนได้ดีเช่นเดียวกับหน่วยงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด หากได้มีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะโครงการเสริม หรือโครงการเร่งด่วนนอกเหนือจากโครงการที่ส่วนราชการขอตั้งงบประมาณดำเนินการปกติประจำปี ก็จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนยิ่งขึ้น โดยมีนโยบายให้เกิดความเสมอภาคโดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกท่านไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาลมีโอกาสในการจัดทำ “โครงการพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ภายในวงเงินงบประมาณที่เท่าเทียมกัน จำนวน 1.5 ล้านบาท

วันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ.2522 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 214/2522 แต่งตั้งคณะทำงานดำเนินการเกี่ยวกับโครงการพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้น โดยมีองค์ประกอบคือ นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เป็นประธานคณะทำงาน นายทวี หอมขง ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธานคณะทำงาน นายวิทยา ศิริพงษ์ ผู้อำนวยการกองวางแผนภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นายพหล จินดากุล หัวหน้าฝ่ายพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สำนักงานประมาณ นายสมพร คงสิทธิ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ สำนักงานประมาณ นายชอบ ทิพวรรณ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี นายพิรเทพ รุ่งชีวิต สำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นคณะทำงาน และนายประดิษฐ์ ดาวฉาย กองวางแผนภาคสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นคณะทำงาน และเลขานุการ คณะทำงานชุดนี้มีหน้าที่ประสานงานและดำเนินการต่างๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาจังหวัดดังกล่าว แล้วเสนอนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีต่อไป

วันที่ 11 เมษายน 2523 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นก็ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 59/2523 แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นโดยมีชื่อว่า คณะกรรมการโครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของ ส.ส.ร่วมกับประชาชน คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยนายประกายพุกษ์ ศรุตานนท์ ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ พ.ท. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี นายวิทยา ศิริพงษ์ ผู้อำนวยการกองวางแผนภาค สศช. นายพหล จินดากุล หัวหน้าฝ่ายพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สงป. เป็นกรรมการ นายประดิษฐ์ ดาวฉาย ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กองวางแผนภาค สศช. เป็นกรรมการและเลขานุการ นายสมพร คงสิทธิ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ สงป. นายเจริญ รอดรักษา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 กองการคลังและเศรษฐกิจเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีหน้าที่ ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับโครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของ ส.ส.ร่วมกับประชาชน ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และติดตามผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหา และอุปสรรคข้อขัดข้องในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาจังหวัด ให้ดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ แล้วรวบรวมผลงานดังกล่าวเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบหรือพิจารณาตามควรแก่กรณี "โครงการพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงเปลี่ยนชื่อมาเป็น "โครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของ ส.ส.ร่วมกับประชาชน"

วันที่ 24 ตุลาคม 2523 ได้มีการเปลี่ยนมาใช้ชื่อคือ "โครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" โดยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 150/2523 แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้น คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย

นายประกายพุกษ์	ศรุตานนท์ ⁴⁹	เป็นประธานกรรมการ
พันโท สุรยุทธ์	จุลานนท์	เป็นกรรมการ

⁴⁹ ต่อมานายประกายพุกษ์ ศรุตานนท์ได้ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ จึงได้แต่งตั้งนายชลอ ธรรมศิริ เป็นประธานคณะกรรมการแทน (โปรดดูคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 37/2524 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการ (ฉบับที่ 2))

นายณรงค์ชัย	มานิตกุล	เป็นกรรมการ
นายพหล	จินดากุล	เป็นกรรมการ
นายสมพร	คงสิทธิ์	เป็นกรรมการ
นายทองนาค	ผากา	เป็นกรรมการและเลขานุการ
นายเจริญ	รอดรักษา	เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการฯ ชุดนี้จะมีหน้าที่พิจารณาว่าโครงการต่างๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอมา นั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ หากโครงการต่าง ๆ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้ระบุไว้ คณะกรรมการก็จะนำเสนอให้ นายกรัฐมนตรี พิจารณาอนุมัติ ส่วนการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงการภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติแล้ว เป็นอำนาจของเลขาธิการนายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ หากมีโครงการนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ และคณะกรรมการฯ เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการคณะกรรมการอาจชี้แจงถึงเหตุผลและความจำเป็นเสนอขอความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี เป็นกรณีพิเศษได้ นอกจากนี้คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ติดตามประเมินผลและเร่งรัดการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ตามโครงการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีทราบตามที่เห็นสมควร

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับเดียวกันนี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการที่จะของบประมาณด้วยคือ โครงการที่เสนอจะต้องเป็นโครงการสร้างถาวรวัตถุประเภทถนน สะพาน บ่อน้ำ ฝาย คูคลอง เขื่อน ฝาย ทำนบกั้นน้ำ ประตูน้ำ อาคารโรงเรียน อาคารโรงพยาบาล และสถานีนอนามัย เป็นต้น หากเป็นโครงการปักเสาดึงสายไฟฟ้าเข้าหมู่บ้าน จะต้องมียกหนังสือรับรองจากกรมไฟฟ้าส่วนภูมิภาคประกอบคำเสนอขอว่ากรมไฟฟ้าส่วนภูมิภาคพร้อมที่จะจัดสรรเงินดำเนินการในส่วนที่เหลือร้อยละ 70 ได้ และหากเป็นโครงสร้าง ซ่อม ศาลากลางจะเสนอได้ไม่เกินวงเงิน 500,000 บาท นับเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ขึ้น สำหรับวงเงินงบประมาณนั้นได้มีการเพิ่มวงเงินขึ้นจากเดิมเป็น 2.5 ล้านบาทต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน วงเงินนี้ได้ใช้มาถึงปีงบประมาณ 2531

หนึ่งปีต่อมา พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการสร้างงานในชนบทก็ได้ออกระเบียบว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบทตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้น ระเบียบฉบับนี้ได้เปลี่ยนชื่อ "โครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" มาเป็น "โครงการพัฒนาชนบทตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งนับเป็นระเบียบฉบับแรกที่กำหนดเรื่องนี้เป็นเอกเทศ โดยมีสาระสำคัญของระเบียบดังนี้

1. ลักษณะของโครงการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอจะต้องเป็นโครงการก่อสร้างหรือปรับปรุงถาวรวัตถุ เช่น ถนน สะพาน บ่อน้ำ สระน้ำ คูคลอง เขื่อนฝาย ทำนบกั้นน้ำ ประตูระบายน้ำ อาคารโรงเรียน และสถานอนามัย เป็นต้น ถ้าเป็นโครงการเกี่ยวกับไฟฟ้าพัฒนาชนบทจะต้องมีหนังสือรับรองจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคประกอบคำเสนอว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคพร้อมที่จะจัดสรรเงินดำเนินการในส่วนที่เหลือร้อยละ 70 ได้ภายในระยะเวลาของโครงการ และถ้าเป็นโครงการสร้างห้องสมุดสถานจะเสนอได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของวงเงินที่ได้รับจัดสรรโดยโครงการที่เสนอดังกล่าวข้างต้นจะต้องเป็นงานที่มีส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ทางราชการมอบหมายรับผิดชอบดำเนินการ

2. การจัดทำโครงการพัฒนาชนบทและชุมชนให้ระบุนายละเอียดตามแบบ สส.1 ส่งให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแจ้งให้เสนอโครงการ

3. คณะอนุกรรมการดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบทตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (อพช.สส.)⁵⁰ จะเป็นผู้พิจารณากลับกรองโครงการ เพื่อนำเสนอนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายรัฐมนตรีมอบหมายพิจารณาอนุมัติโครงการนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หากมีเหตุผลและความจำเป็น อพช.สส. อาจเสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายรัฐมนตรีมอบหมายพิจารณาอนุมัติเป็นกรณีพิเศษก็ได้

4. โครงการที่ได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี ให้สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแจ้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องขออนุมัติสำนักงบประมาณพิจารณาอนุมัติจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2524 การจ้าง การซื้อ การเบิกเงิน การจ่ายเงิน

⁵⁰ คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2524 ประกอบด้วย

1. นายชลอ	ธรรมศิริ	เป็นประธานอนุกรรมการ
2. นายโชค	วีระธรรม พูลสวัสดิ์	เป็นอนุกรรมการ
3. นายไพรัตน์	เดชะรินทร์	เป็นอนุกรรมการ
4. พันเอก สุรยุทธ จุลานนท์		เป็นอนุกรรมการ
5. นายนรชัย	มานิตกุล	เป็นอนุกรรมการ
6. น.ส.วนิดา	ปิยะมาดา	เป็นอนุกรรมการ
7. นายพหล	จินดากุล	เป็นอนุกรรมการ
8. นายสมพร	คงสิทธิ์	เป็นอนุกรรมการ
9. นายสุธี	สุทธิสมบูรณ์	เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ
10. นายเจริญ	รอดรักษา	เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ตามโครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2521 และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 โครงการที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณนั้น

5. การเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงการที่นายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินการให้จังหวัดหรือส่วนราชการผู้ปฏิบัติงานตามโครงการเป็นผู้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข โดยร่วมพิจารณากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเจ้าของโครงการด้วย ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียดและ/หรือค่าใช้จ่ายของโครงการ ภายในวงเงินเท่าเดิมตามที่ได้รับอนุมัติโดยไม่ขัดกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการที่เสนอไว้เดิม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอนุมัติได้ ส่วนในเขตกรุงเทพมหานครให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาอนุมัติ การเปลี่ยนแปลงโครงการโดยเพิ่มวงเงินและเปลี่ยนลักษณะของงานซึ่งเป็นกรณีนอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น ให้อนุกรรมการดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบทตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (อพช.สส.) พิจารณาเสนอความเห็นต่อเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงการให้ดำเนินการภายในเดือนพฤษภาคมของทุกปี

6. คณะอนุกรรมการดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบทตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะอนุกรรมการประสานงานและติดตามผลมีหน้าที่ติดตามประเมินผล และเร่งรัดการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ตามโครงการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และรายงานต่อนายกรัฐมนตรีทราบตามที่เห็นสมควร

วันที่ 18 ตุลาคม 2525 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ได้ลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 143/2525 กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานและแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นในคราวนี้ ซึ่งโครงการเปลี่ยนเป็น "โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" แต่เนื้อหายังคงเป็นไปตามระเบียบในปี พ.ศ.2524 และวันที่ 16 กันยายน 2526 ก็ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 162/2526 เดินตามคำสั่งที่ 143/2525 ทุกประการ

ปี พ.ศ.2530 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการหลายประการโดยได้มีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 127/2530 เรื่องระเบียบการดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอโครงการพัฒนาชนบทและชุมชนไปยังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีตามแบบ พ.สส.1 ภายใน 90 วัน นับจากวันที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งให้ทราบ ซึ่งแต่ละ

โครงการควรมีรายละเอียดประกอบด้วย ชื่อและสถานที่ตั้งโครงการ หน่วยงานดำเนินการ เป้าหมาย หรือลักษณะงานที่จะปฏิบัติ ตลอดทั้งรายละเอียดของงานและจำนวนเงินงบประมาณที่เหมาะสม

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้สิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกภาพไม่ว่าในกรณีใด ไม่มีสิทธิ์ที่จะเสนอโครงการนับจากวันที่ได้สิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกภาพ

สำหรับโครงการที่จะเสนอควรเป็นโครงการพัฒนาชนบทและชุมชนอย่างแท้จริง อย่างไม่อย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- 1) เป็นโครงการที่ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอาชีพและพัฒนารายได้ของประชาชน
 - 2) เป็นโครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและการเกษตร
 - 3) เป็นโครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคารสาธารณะ ถนนและทางเดินเท้า เป็นต้น
 - 4) เป็นโครงการส่งเสริมการศึกษา และสาธารณสุขที่เป็นหน้าที่ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ กรุงเทพมหานคร เทศบาลหรือสุขาภิบาล
 - 5) เป็นโครงการสมทบขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าพัฒนาการหรือไฟฟ้าสาธารณะ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากการไฟฟ้าที่เกี่ยวข้องด้วย
 - 6) โครงการเกี่ยวกับศาสนสถานที่ได้ตั้งขึ้นโดยถูกต้องตามกฎหมายและอยู่ในระเบียบของกรมการศาสนา โดยจะเสนอได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของวงเงินทั้งหมดที่รัฐบาลอนุญาตให้เสนอ
 - 7) เป็นโครงการที่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ และไม่ควรเป็นโครงการที่จะต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเพิ่มเติม หรือนำไปสมทบกับโครงการอื่นที่มีงบประมาณแผ่นดินอยู่แล้ว เว้นแต่กรณีที่คณะกรรมการที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง ตามหมวด 2 เห็นสมควรเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินกิจกรรมโดยงบประมาณแผ่นดินให้เสร็จสิ้นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
 - 8) เป็นโครงการที่สามารถจะจัดสรรเงินงบประมาณให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของทางราชการที่ได้รับมอบหมาย และส่วนราชการหรือหน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีหน้าที่ และความรับผิดชอบโดยตรงตามที่กำหนดไว้แล้วตามกฎหมายหรือระเบียบของการบริหารราชการเป็นผู้นำดำเนินการ
- ทั้งนี้ ยกเว้นโครงการที่เกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดิน การก่อสร้างปรับปรุงสถานที่อาคาร บ้านพักของข้าราชการ การจัดซื้อยานพาหนะ และครุภัณฑ์ประจำสำนักงาน
2. ระเบียบกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" เรียกชื่อโดยย่อว่า

"กพช.สส." ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ และที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายและทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วยคือ

1) พิจารณากลับกรองโครงการตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ เพื่อนำเสนอนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เพื่อพิจารณาอนุมัติ

2) ติดตามและประเมินผล ตลอดทั้งการเร่งรัดการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ตามโครงการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ระเบียบ แบบแผนของทางราชการและรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบตามที่เห็นสมควร ในกรณีจำเป็นให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการติดตามและประเมินผล ตลอดทั้งการศึกษาค้นคว้าและประมวลการปฏิบัติงานของโครงการดังกล่าวแทนได้

3. ในเรื่องของการดำเนินงานโครงการ แยกพิจารณาได้เป็น

1) สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เรียกชื่อย่อว่า "สพช.สส." ในสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการและบริหารโครงการฯ และอื่น ๆ ตามที่เลขาธิการนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

2) การจัดสรรงบประมาณ การดำเนินการ และเบิกจ่ายนั้น จะมีรายละเอียดคือ

(1) โครงการที่ได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรีแล้ว ให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบและปฏิบัติ ขออนุมัติงบประมาณจากสำนักงบประมาณ เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ

(2) การดำเนินการ การจ้าง การซื้อ การเบิกเงิน การจ่ายเงิน โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2521 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีที่โครงการฯ ดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือกรุงเทพมหานคร ให้ใช้ระเบียบของรัฐวิสาหกิจนั้นหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2528 หรือข้อบัญญัติและระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุของกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี กับระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4. การเปลี่ยนแปลงโครงการ จะต้องดำเนินการดังนี้

1) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงการที่นายกรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ดำเนินการแล้ว หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอขอแก้ไข ให้เสนอเรื่องการขอแก้ไขไปยังจังหวัดหรือส่วนราชการ

ที่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณดำเนินการ ถ้าจังหวัดหรือส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นผู้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ให้จังหวัดหรือส่วนราชการนั้นร่วมพิจารณากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเจ้าของโครงการด้วย ก่อนที่จังหวัดหรือส่วนราชการส่งเรื่องไปให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีดำเนินการ และการขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขในแต่ละโครงการจะกระทำได้ไม่เกิน 1 ครั้งในปีงบประมาณเดียวกัน

หากส่วนราชการขอแก้ไขโครงการภายหลังจากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเจ้าของโครงการพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ ให้ส่วนราชการดำเนินการเองได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบ

2) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียด ปริมาณงานเกี่ยวกับวัสดุ ขนาด หรือแบบแปลน และสถานที่ตั้งโครงการเกี่ยวกับหมู่ที่ ตำบล อำเภอ หรือชื่อ สถานที่ อาคาร สำนักงาน ที่คลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องตามที่ทางราชการกำหนดไว้ซึ่งเป็นรายละเอียดเล็กน้อยตลอดทั้ง ค่าใช้จ่ายของโครงการภายในวงเงินตามที่ได้รับอนุมัติในแต่ละโครงการ โดยไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของโครงการที่เสนอไว้เดิมให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณได้มอบหมายให้จังหวัดหรือหน่วยงานในระดับจังหวัดดำเนินการ หรือหัวหน้าส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณในระดับกรมหรือเทียบเท่าในกรณีที่ส่วนราชการนั้นๆ เป็นผู้ดำเนินงานตามโครงการโดยตรงหรือเป็นโครงการในกรุงเทพมหานคร มีอำนาจพิจารณาอนุมัติได้โดยความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้แจ้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค กรมบัญชีกลาง หรือคลังจังหวัดแล้วแต่กรณี และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีทราบตามแบบ พ.สส.2 ยกเว้นการขอเปลี่ยนแปลงโครงการจากลักษณะงานอย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายเดิม ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามข้อ 1

3) การเปลี่ยนแปลงโครงการตามข้อ 1 และเปลี่ยนลักษณะของงานซึ่งเป็นกรณีนอกเหนือจากข้อ 2 ให้คณะกรรมการดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบท และชุมชนตามข้อเสนอสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้พิจารณาแล้วให้สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีดำเนินการตามระเบียบบริหารงบประมาณแผ่นดินต่อไป

4) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1, 2 และ 3 ให้ดำเนินการภายในเดือนมิถุนายนของปีงบประมาณ ในกรณีจำเป็นนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายจะอนุมัติให้ขยายเวลาออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ไม่เกินวันที่ 31 สิงหาคม ของปีงบประมาณนั้น



LIART

5) การบริหารและการดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากมีคำสั่งหรือระเบียบใดขัดหรือแย้งกับคำสั่งและระเบียบนี้ ให้ถือปฏิบัติตามคำสั่งและระเบียบนี้แทน

ปี พ.ศ.2531 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมาอีก 1 ฉบับ คือฉบับที่ 236/2531 ซึ่งมีรายละเอียดเช่นเดียวกันกับระเบียบปี พ.ศ.2530 ระเบียบฉบับนี้ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2534

ปีงบประมาณ 2532 ได้มีการเพิ่มวงเงินจากคนละ 2.5 ล้าน เป็น 3 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2533 เพิ่มเป็น 4 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2534 เพิ่มเป็น 5 ล้านบาท ส่วนปีงบประมาณ 2535 ไม่มีโครงการเนื่องจากมีการรัฐประหารโดยคณะ รสช.

กล่าวโดยสรุป งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 - 2534 มีรายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

แสดงงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำแนกรายปีงบประมาณ

ปีงบประมาณ	ชื่อโครงการ	จำนวน ส.ส.	จำนวนงบประมาณต่อ ส.ส.1 คน	จำนวนงบประมาณทั้งสิ้น
2523	โครงการพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและโครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของส.ส.ร่วมกับประชาชน	301	1.5 ล้าน	451,500,000
2524	โครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	301	2.5 ล้าน	752,500,000
2525	โครงการพัฒนาชนบทตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	301	2.5 ล้าน	752,500,000
2526	โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	301	2.5 ล้าน	752,500,000
2527-2529	โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	324	2.5 ล้าน	810,000,000

แสดงงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำแนกเป็นรายปีงบประมาณ (ต่อ)

2530-2531	โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	347	2.5 ล้านบาท	867,500,000
2532	โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	357	3 ล้านบาท	1,071,000,000
2533	โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	357	4 ล้านบาท	1,428,000,000
2534	โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	357	5 ล้านบาท	1,785,000,000
2535	-	-	-	-

4.3.2 ปีงบประมาณ 2536 มีการแยงงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกเป็น 2 งบด้วยกัน

ในปีงบประมาณ 2536 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีนโยบายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอโครงการพัฒนาในเขตจังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้งภายในวงเงินคนละ 5 ล้านบาท สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นมีทั้งสิ้น 360 คน ขณะเดียวกันเพื่อให้การดำเนินการถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและข้อเท็จจริงมากขึ้น จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงระเบียบการดำเนินงานโครงการบางประการ กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงชื่อโครงการจาก "โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น"โครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนกับโครงการพัฒนาชนบท ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ.2535 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระเบียบการดำเนินงานโครงการฯ จากเดิมซึ่งเคยออกเป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี มาเป็น "ระเบียบ



LI RT

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2536"

นอกจากนี้รัฐบาลสมัยนั้นยังได้จัดตั้งโครงการพัฒนาชนบทตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นอีกโครงการหนึ่งในวงเงินส.ส.คนละ 15 ล้านบาท โครงการนี้แยกต่างหากจากโครงการแรกโดยอยู่ภายใต้ "ระเบียบสำนักงบประมาณว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2537" ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ปี พ.ศ.2537 เช่นเดียวกัน การใช้จ่ายเงินตามระเบียบสำนักงบประมาณนี้มีความเคร่งครัดมากกว่าของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

**เปรียบเทียบระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนาพิเศษและ
งบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**

	โครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของ ส.ส. (งบประมาณ 5 ล้านบาท)	โครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของ ส.ส. (งบประมาณ 15 ล้านบาท)
1. ระเบียบที่ใช้	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพัฒนาพิเศษ พัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2536	ระเบียบสำนักงบประมาณว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2537
2. ผู้รับผิดชอบและอำนาจหน้าที่	นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง "คณะกรรมการโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (1) พิจารณาโครงการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอแล้วนำเสนอ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุมัติ (2) พิจารณาเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรี มอบหมายพิจารณาวินิจฉัยในกรณีมีปัญหาในทางปฏิบัติตามระเบียบนี้ (3) ติดตามและประเมินผลงานโครงการตลอดทั้งการติดตามเร่งรัดการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ แต่งตั้ง "คณะกรรมการพิจารณาโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (1) พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมและวงเงินของโครงการต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
3. วิธีการเสนอโครงการ	ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจัดทำโครงการภายในวงเงินงบประมาณ ที่รัฐบาลกำหนดในแต่ละปีงบประมาณ แล้วส่งไปยังสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีภายใน 90 วัน นับจากวันที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแจ้งทราบ	ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจัดทำโครงการเสนอไปยังส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับข้อเสนอดังกล่าวพิจารณาความเหมาะสมของโครงการก่อนแล้วนำเสนอโครงการต่อสำนักงบประมาณ ภายใน 90 วัน นับจากวันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ ทั้งนี้ ให้เสนอภายในวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลกำหนด

เปรียบเทียบระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนาพิเศษและ
งบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ต่อ)

<p>4. ลักษณะและเงื่อนไขของโครงการ</p>	<p>มีลักษณะงานและเป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาและพัฒนารายได้ของประชาชน</p> <p>(2) พัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและการเกษตร</p> <p>(3) การก่อสร้าง หรือปรับปรุงอาคารสาธารณะ ถนน และทางเดินเท้า</p> <p>(4) ส่งเสริมการศึกษา การพัฒนาจริยธรรมหรือการสาธารณสุข</p> <p>(5) ส่งเสริมด้านศาสนาที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 15 ของวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลกำหนดให้เสนอได้ โดยมีเงื่อนไขดังนี้ โครงการที่เสนอต้องไม่ผูกพันให้ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเพิ่มเติม หรือนำไปสมทบกับโครงการที่มีงบประมาณแผ่นดินอยู่แล้วและส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรเงินให้ต้องมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการดังกล่าวได้</p>	<p>โครงการที่จะนำเสนอต่อสำนักงบประมาณต้องมีวัตถุประสงค์ เพื่อ</p> <p>(1) พัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค และการเกษตร</p> <p>(2) พัฒนาอาชีพและรายได้ของประชาชน</p> <p>(3) อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>(4) ส่งเสริมการศึกษาและสาธารณสุข</p> <p>(5) ก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคารสาธารณะ ถนน สะพาน และทางเดินเท้า</p> <p>(6) บังคับและบรรเทาสาธารณภัยของประชาชนโดยมีเงื่อนไข ดังนี้</p> <p>(1) เป็นโครงการหรือรายการที่เป็นรายจ่ายในลักษณะลงทุน เว้นแต่เป็นรายจ่ายลักษณะค่าวัสดุเฉพาะรายการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ดังนี้</p> <p>(ก) วัสดุพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์</p> <p>(ข) วัสดุตำรา เฉพาะแบบเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6 กรมวิชาการ และแบบเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-3 ที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงศึกษาธิการในโครงการนำร่อง ขยายโอกาสทางการศึกษา</p> <p>(ค) วัสดุเวชภัณฑ์ เฉพาะยาชุดสามัญประจำบ้าน (ยาดำรากลวง)</p> <p>(2) เป็นโครงการที่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จ ภายในปีงบประมาณ และต้องไม่ผูกพันกับงบประมาณในปีต่อไป</p> <p>(3) เป็นโครงการหรือรายการที่ไม่มีลักษณะที่จะนำไปจัดซื้อครุภัณฑ์ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง</p> <p>(4) ต้องไม่เป็นโครงการหรือรายการที่นำงบประมาณไปสมทบกับงบประมาณปกติของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ</p>
---------------------------------------	---	---



เปรียบเทียบระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนาพิเศษและ
งบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ต่อ)

<p>5. การอนุมัติโครงการ</p>	<p>โครงการที่คณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นชอบและนำเสนอ นายกรัฐมนตรีเมื่อได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรีแล้วให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแจ้งขออนุมัติเงินงบประมาณจากสำนักงบประมาณเพื่อให้สำนักงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พร้อมทั้งให้แจ้งส่วนราชการต่าง ๆ ทราบและปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย</p> <p>ลักษณะที่ 1 การเปลี่ยนแปลงโครงการจากลักษณะงานอย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งซึ่งแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายเดิม</p>	<p>ในการพิจารณาอนุมัติโครงการคณะกรรมการจะพิจารณาความเหมาะสมและวงเงินของโครงการที่มีวัตถุประสงค์และเงื่อนไขตามที่กำหนด และนำเสนอผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป</p> <p>เมื่อคณะกรรมการพิจารณาและนำเสนอผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอนุมัติโครงการและวงเงินแล้ว สำนักงบประมาณจะแจ้งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจทราบและอนุมัติเงินประจำงวดให้ต่อไป</p>
<p>6. การเปลี่ยนแปลงโครงการ</p>	<p>ลักษณะที่ 1 การเปลี่ยนแปลงโครงการจากลักษณะงานอย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งซึ่งแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายเดิม</p> <ul style="list-style-type: none"> - กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอขอเปลี่ยนแปลงให้เสนอเรื่องไปยังจังหวัดหรือส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องและความเป็นไปได้ของโครงการพร้อมทั้งความเห็นส่งไปยังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา - กรณีจังหวัดหรือส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นผู้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงการให้จังหวัดหรือส่วนราชการนั้นดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีข้างต้น <p>แต่ทั้งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอโครงการก่อน</p> <p>ลักษณะที่ 2 การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดและสถานที่ตั้งโครงการโดยไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายและภายในวงเงินงบประมาณโครงการที่ได้รับอนุมัติเดิมให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นผู้พิจารณาอนุมัติได้โดยความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>ในกรณีที่ส่วนราชการได้การจัดสรรเงินงบประมาณได้มอบหมายให้จังหวัด หรือหน่วยงานในระดับจังหวัดดำเนินการหัวหน้าส่วนราชการในระดับกรมหรือเทียบเท่า ในกรณีที่ส่วนราชการนั้น ๆ ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณให้เป็นผู้ดำเนินการโดยตรง ทั้งในส่วนราชการและส่วนภูมิภาค</p> <p>ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในกรณีโครงการที่กรุงเทพมหานครได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณดำเนินการ</p>	<p>การเปลี่ยนแปลงโครงการที่สำนักงบประมาณอนุมัติแล้วอันเป็นผลให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายเดิมเปลี่ยนแปลงไปจะกระทำมิได้เว้นแต่กรณีจำเป็น</p> <p>ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอทำความเข้าใจความตกลงกับสำนักงบประมาณอย่างช้าภายใน 30 วัน นับจากวันที่สำนักงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวด</p> <p>ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไป เช่น แก้ไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้งโครงการแก้ไขแบบแปลนเล็กน้อยให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สามารถดำเนินการได้เอง ทั้งนี้ให้อยู่ในวงเงินที่ได้รับอนุมัติและไม่ทำให้ปริมาณและคุณภาพของงานลดลงหรือทำให้ทางราชการเสียประโยชน์</p>

เปรียบเทียบระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนาพิเศษและ
งบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัดที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ต่อ)

7. การจัดซื้อ จัดจ้าง	การดำเนินการ การจ้าง การซื้อและการเบิกจ่ายเงินของ ส่วนราชการต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ในกรณีโครงการดำเนินการโดยรัฐ วิสาหกิจองค์การของรัฐ หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือ กรุงเทพมหานครให้ใช้ระเบียบของรัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐ นั้น ๆ หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2532 และหรือ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการพัสดุ พ.ศ.2533 แล้วแต่กรณี กับระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้าง การบริหารงบ ประมาณ การจ่ายเงิน การรักษาเงิน การเบิกเงิน การนำส่งเงิน การฝากเงินของโครงการและการตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินให้ ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง
--------------------------	---	--

การดำเนินงานโครงการทั้งสองได้ดำเนินการติดต่อกันมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536, 2537 และ 2538 จนกระทั่งได้มีพระราชกฤษฎีกายกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2538 ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติม เป็น 391 คน และได้มีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่โดยเสียงข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎร มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี และในปีงบประมาณ 2539 รัฐบาลก็ได้จัดสรรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอโครงการพัฒนาพิเศษฯ ได้ภายในวงเงินท่านละ 5 ล้านบาท และโครงการพัฒนาจังหวัดฯ ภายในวงเงินท่านละ 15 ล้านบาท

4.4. ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับงบพัฒนาจังหวัด

จากการศึกษาพบว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ถูกคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาฯ จัดสรรงบประมาณที่ตัดจากกระทรวง ทบวง กรม มาไว้กึ่งกลางแล้วจัดสรรให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นงบพัฒนาจังหวัดในสัดส่วนคนละเท่าๆ กัน จำนวนของงบพัฒนาจังหวัดนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนของงบประมาณแผ่นดินในช่วง 5 ปีหลังสุด อาจแสดงได้ดังนี้

ตารางเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบพัฒนาจังหวัด

จำนวน(บาท) ปี พ.ศ.	งบประมาณรายจ่าย ประจำปี	งบพัฒนาจังหวัด	สัดส่วนงบประมาณรายจ่าย ประจำปีต่องบพัฒนาจังหวัด (%)
2536	560,000,000,000	7,200,000,000	1.29
2537	625,000,000,000	7,200,000,000	1.15
2538	715,000,000,000	7,200,000,000	1.00
2539	843,200,000,000	7,820,000,000	0.93
2540	984,000,000,000	7,820,000,000	0.79

จากตัวเลขดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า แม้งบพัฒนาจังหวัดจะมีปริมาณที่สูงขึ้นตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่การเติบโตของงบพัฒนาจังหวัดก็มีลักษณะที่น้อยว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยมีสัดส่วนลดลงเรื่อย ๆ จาก 1.29 ในปี 2536 มาเป็น 0.79 ในปี 2540 อย่างไรก็ตามจำนวนงบพัฒนาจังหวัดดังกล่าวก็ยังนับว่าสูงมาก หากนำเงินดังกล่าวไปพัฒนาแหล่งน้ำ ทำถนน ปลูกสร้างอาคาร ก็จะสามารถทำได้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ

บทที่ 5

การนำเสนอและการวิเคราะห์ข้อมูล

งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกจังหวัด แต่การศึกษาครั้งนี้ได้เลือกเจาะจงใน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น ลำปาง และสมุทรสงคราม ซึ่งได้รับงบประมาณแตกต่างกันอันอาจทำให้เห็นภาพรวมของทั้งประเทศได้ อย่างไรก็ตามเพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นไปอย่างกว้างขวางและรวมด้านมากขึ้นจึงได้นำความคิดเห็นของประชาชน นักวิชาการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดอื่นมาประกอบด้วย

5.1. สภาพทั่วไปของจังหวัดขอนแก่น ลำปาง และสมุทรสงคราม

5.1.1 จังหวัดขอนแก่น

จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณมากที่สุดในประเทศ พื้นที่จังหวัดคือ 10,886 ตารางกิโลเมตร ประชากร 1,622,000 คน รายได้ประชากรคนละ 13,507 บาท/ปี ทรัพยากรที่สำคัญคือ ป่าไม้ พืชที่สำคัญคือ ข้าว มันสำปะหลัง อ้อย น้ำตาล ปอแก้ว และถั่วเหลือง อาชีพที่สำคัญของชาวจังหวัดขอนแก่นคือ ทำนา ทำสวน เลี้ยงไหม ทอผ้า และปศุสัตว์ จังหวัดขอนแก่นมีข้อมูลพื้นฐานในเรื่อง อำเภอบล ตำบล หมู่บ้าน เทศบาล และสุขาภิบาล ดังนี้



แสดงข้อมูลการปกครองของจังหวัดขอนแก่น

ที่	ชื่ออำเภอกิ่งอำเภอ (สภาอำเภอ)	จำนวนประชากรปกครอง (แห่ง)	ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาล	สุขาภิบาล	เทศบาล	สุขาภิบาล	จำนวนราษฎรในเขตเทศบาล/สุขาภิบาล(คน)	จำนวนราษฎรทั้งหมด (คน)	ชาย	หญิง	จำนวนหลังคาเรือน	ธนาศาล (แห่ง)	โรงเรียน (แห่ง)	ระยะทาง จาก จังหวัด	พื้นที่ (ตร.กม.)
1	อำเภอเมืองขอนแก่น	1	18	189	1	1	143,740	9,763	173,525	165,776	55,848	24	2	1กม.	953.390		
2	อำเภอน้ำฝั้น	1	18	169	1	-	36,767	-	59,070	61,127	28,512	6	1	44กม.	864.890		
3	อำเภอชุมแพ	1	12	114	1	1	32,636	7,348	59,100	58,099	20,344	8	1	80กม.	510.889		
4	อำเภอพล	2	12	111	1	-	13,935	-	42,790	55,662	16,210	6	2	74กม.	872.936		
5	อำเภอน้ำพอง	2	12	141	-	2	-	20,693	52,411	51,720	19,976	2	1	45กม.	828.686		
6	อำเภอภูเวียง	1	16	156	-	1	-	8,285	59,248	54,728	18,451	3	1	66กม.	1,066.510		
7	อำเภอภูผาสี	3	12	140	-	1	-	4,651	49,666	48,962	17,284	3	1	55กม.	974.510		
8	อำเภอหนองเรือ	2	10	122	-	3	-	10,500	41,719	43,066	13,977	2	1	45กม.	673.810		
9	อำเภอกระนวน	2	12	97	-	1	-	15,317	41,918	42,986	17,249	3	1	66กม.	438.696		
10	อำเภอหนองสูงทอง	5	12	135	-	1	-	9,614	35,793	35,448	10,791	1	1	96กม.	514.504		
11	อำเภอสีชมพู	2	8	82	-	1	-	7,365	37,241	37,113	12,233	1	1	114กม.	529.041		
12	อำเภอแก้งน้อย	4	6	58	-	1	-	3,018	19,811	19,823	7,864	-	1	96กม.	283.604		
13	อำเภออุบลรัตน์	4	6	61	-	1	-	4,833	20,340	20,104	6,842	1	1	54กม.	487.758		

แสดงข้อมูลการปกครองของจังหวัดขอนแก่น (ต่อ)

ที่	ชื่ออำเภอกิ่งอำเภอ (สภาอำเภอ)	ชั้น อำเภอ	จำนวนหน่วยการปกครอง (แห่ง)				จำนวนราษฎรในเขต เทศบาล/สุขาภิบาล (คน)		จำนวนราษฎร ทั้งหมด (คน)		จำนวน หลังคา เรือน (หลัง)	ธนาคาร (แห่ง)	โรง พยาบาล (แห่ง)	ระยะ ทางจาก จังหวัด	เนื้อที่ (ตร.กม.)
			ตำบล	หมู่ บ้าน	เทศ บาล	สุขาภิ บาล	เทศบาล	สุขาภิบาล	ชาย	หญิง					
14	อำเภอเมืองบ้านฝาง	3	7	66	-	1	-	-	4,010	25,296	25,337	1	1	22กม.	333.988
15	อำเภอเขาสวนกวาง	3	5	50	-	1	-	-	9,487	17,561	16,935	1	1	49กม.	329.865
16	อำเภอพระยืน	5	5	35	-	-	-	-	-	15,905	16,091	1	1	24กม.	171.973
17	อำเภอแวงใหญ่	5	5	42	-	1	-	-	4,179	12,569	13,317	-	1	72กม.	189.069
18	อำเภอชนบท	4	8	75	-	1	-	-	6,497	10,494	10,604	-	1	82กม.	404.286
19	กิ่งอำเภอภูพาน	5	5	32	-	1	-	-	3,255	10,599	10,174	1	1	110กม.	284.609
20	กิ่งอำเภอเมืองน้ำ	5	4	29	-	2	-	-	7,965	21,830	42,611	2	1	52กม.	172.978

รายนามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น (เลือกตั้งวันที่ 13 กันยายน 2535)

ชื่อ-นามสกุล	พรรค
ภูมิ สารผล	พลังธรรม
สถิต สันติเมทนีดล	พลังธรรม
อำนาจ ชนะวงศ์	พลังธรรม
พงษ์ศักดิ์ อินทรพานิชย์	พลังธรรม
อดิศร เพ็ญเกษ	พลังธรรม
ปัญญา ศรีปัญญา	ชาติพัฒนา
ณรงค์เลิศ สุรพล	ชาติไทย
พา อักษรเลื้อ	ความหวังใหม่
สมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์	ความหวังใหม่
สุวิทย์ คุณกิตติ	กิจสังคม
สมพร ศรีวงษ์	เสรีธรรม

รายนามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น (เลือกตั้งวันที่ 2 กรกฎาคม 2538)

ชื่อ-นามสกุล	พรรค
อดิศร เพ็ญเกษ	นำไทย
กวี สุภธีระ	นำไทย
ปัญญา ศรีปัญญา	นำไทย
อำนาจ วิวรรณ	นำไทย
ศุภสิทธิ์ เตชะตานนท์	ชาติไทย
เปรมศักดิ์ เพียยุระ	ความหวังใหม่
ศรีนวล ศรีตรัย	ความหวังใหม่
อำนาจ ชนะวงศ์	กิจสังคม
สมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์	กิจสังคม
สุวิทย์ คุณกิตติ	กิจสังคม
สมศักดิ์ คุณเงิน	เสรีธรรม

5.1.2 จังหวัดลำปาง

จังหวัดลำปางเป็นจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณปานกลางของประเทศ พื้นที่จังหวัดคือ 12,533,961 ตารางกิโลเมตร ประชากร 775,812 คน รายได้ประชากรคนละ 17,771 บาท/ปี ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญคือ ป่าไม้ แร่ธาตุ ลิกไนท์ ดีบุก พลวง ฟลูออไรท์ ดินขาว พืชที่สำคัญคือ ข้าว อ้อย ถั่วลิสง และกระเทียม อาชีพที่สำคัญของชาวจังหวัดลำปางคือ ทำนา ทำไร่ ทำสวนผักและผลไม้ เลี้ยงสัตว์ จังหวัดลำปางมีข้อมูลพื้นฐานในเรื่องอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เทศบาล และสุขาภิบาลดังนี้

แสดงข้อมูลการปกครองของจังหวัดลำปาง

ที่	ชื่ออำเภอ/กิ่งอำเภอ (สภาอำเภอ)	ชั้น อำเภอ	จำนวนหน่วยการปกครอง(แห่ง)				จำนวนราษฎรในเขต เทศบาล/สุขาภิบาล		จำนวนราษฎรทั้ง หมด(คน)		จำนวน หลังคา เรือน	ธนาคาร (แห่ง)	โรง พยาบาล (แห่ง)	ระยะ ทางจาก จังหวัด	เนื้อที่
			ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาล	สุขาภิบาล	เทศบาล	สุขาภิบาล	ชาย	หญิง					
1.	อำเภอเมืองลำปาง	1	17	137	1	1	51,384	77,816	119,333	120,140	21	5	200กม.	1,156,632	
2.	อำเภอเกาะคา	3	8	64	-	1	-	9,972	32,742	32,925	2	1	16กม.	551,152	
3.	อำเภอห้างฉัตร	3	7	62	-	1	-	3,828	25,877	25,710	3	1	16กม.	684,757	
4.	อำเภอเสริมงาม	4	4	31	-	1	-	12,013	16,843	16,089	1	1	40กม.	631,727	
5.	อำเภอสบปราบ	5	4	28	-	1	-	7,100	14,198	14,155	1	1	53กม.	502,464	
6.	อำเภอเถิน	2	8	74	-	1	-	18,112	34,242	29,985	5	1	89กม.	1,634,763	
7.	อำเภอแม่พริก	5	4	27	-	2	-	8,161	8,475	8,782	-	1	125กม.	538,931	
8.	อำเภอแม่ทะ	3	10	76	-	1	-	9,445	32,622	31,531	2	1	25กม.	914,650	
9.	อำเภอแม่เมาะ	3	5	32	-	-	-	-	19,208	18,304	2	2	30กม.	855,044	
10.	อำเภองาว	4	10	62	-	1	-	5,585	29,632	28,505	4	1	85กม.	1,815,313	
11.	อำเภอวังเหนือ	3	7	62	-	1	-	7,208	27,637	27,028	3	1	107กม.	1,034,323	
12.	อำเภอแจ้ห่ม	3	6	46	-	1	-	5,456	21,839	21,442	3	1	52กม.	1,349,121	
13.	อำเภอเมือง(กันตาร)	5	5	40	-	-	-	-	17,415	17,477	1	1	71กม.	865,103	

รายนามสมาชิกผู้แทนราษฎร จังหวัดลำปาง (เลือกตั้งวันที่ 13 กันยายน 2535)

ชื่อ-นามสกุล	พรรค
บุญเท่ง ทองสวัสดิ์	ชาติพัฒนา
ไพโรจน์ โฉ่หิ้นสุนทร	ชาติพัฒนา
พินิจ จันทรสุรินทร์	ชาติพัฒนา
บุญชู ตรีทอง	ความหวังใหม่
วาสิต พยัคฆบุตร	ความหวังใหม่

รายนามสมาชิกผู้แทนราษฎร จังหวัดลำปาง (เลือกตั้งวันที่ 13 กันยายน 2535)

ชื่อ-นามสกุล	พรรค
บุญชู ตรีทอง	ชาติไทย
วาสิต พยัคฆบุตร	ชาติไทย
ไพโรจน์ โฉ่หิ้นสุนทร	ชาติพัฒนา
พินิจ จันทรสุรินทร์	ชาติพัฒนา
ธารทอง ทองสวัสดิ์	ชาติพัฒนา

5.1.3 จังหวัดสมุทรสงคราม

จังหวัดสมุทรสงครามเป็นจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณน้อยที่สุดของประเทศ พื้นที่จังหวัดคือ 416.77 ตารางกิโลเมตร ประชากร 206,238 คน รายได้ประชากรคนละ 15,987 บาทปี ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญคือ ป่าชายเลน พืชที่สำคัญคือ ข้าว ผลไม้ อาชีพที่สำคัญของชาวจังหวัดสมุทรสงครามคือ ทำนา กุ้ง ทำนา ทำสวน ทำประมง และทำนาเกลือ จังหวัดสมุทรสงครามมีข้อมูลพื้นฐานในเรื่องอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เทศบาล และสุขาภิบาล ดังนี้

แสดงข้อมูลการปกครองของจังหวัดสมุทรสงคราม

ที่	ชื่ออำเภอกิ่งอำเภอ (ศกอำเภอ)	ชั้น อำเภอ	จำนวนหน่วยการปกครอง (แห่ง)				จำนวนราษฎรในเขต เทศบาล/สุขาภิบาล		จำนวนราษฎร ทั้งหมด (คน)		จำนวน หลังคา เรือน (หลัง)	ธนาคาร (แห่ง)	โรง พยาบาล (แห่ง)	ระยะ ทางจาก จังหวัด (กม.)	เนื้อที่ (ตร.กม.)
			ตำบล	หมู่บ้าน	เทศ บาล	สุขาภิ บาล	เทศบาล	สุขาภิบาล	ชาย	หญิง					
1	อำเภอเมืองสมุทรสงคราม	1	11	81	1	-	35,890	50,999	50,995	20,623	10	1	500กม.	169.057	
2	อำเภออัมพวา	3	12	96	1	1	7,205	4,523	4,678	861	4	1	6กม.	170.164	
3	อำเภอบางคนที	3	13	101	-	2	-	4,812	19,507	7,328	2	1	12กม.	77.486	

สมุทรมติสภาผู้แทนราษฎรได้ดังนี้ ในการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2535 และในปีพ.ศ. 2538 ครั้งล่าสุดผู้ได้รับการเลือกตั้งคือ ร.ต.นฤกุล ธนิกุล สังกัดพรรคความหวังใหม่

5.2. ลักษณะของโครงการพัฒนาจังหวัด

โครงการต่างๆ มีลักษณะหลากหลายมากแปรผันตามความต้องการของแต่ละพื้นที่ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน ในส่วนงบประมาณพิเศษ 5 ล้านบาท พอสรุปได้ว่า งบประมาณจังหวัดมักจะไปในกิจการเล็กๆ น้อยๆ ไม่เป็นชิ้นเป็นอันมากนัก และพยายามกระจายจำนวนโครงการให้มาก โดยรายละเอียดดังนี้

5.2.1 จังหวัดขอนแก่น

งบประมาณประจำปี 2536

รายการ	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน
1. 1.1 ถนนสะพานฝาย/ท่อระบายน้ำ	223	16,643,610
1.2 ติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ/ขยายเขตไฟฟ้า/โคมไฟ	68	1,604,670
1.3 สนาม/รั้ว	26	917,321
1.4 บ่อน้ำดื่ม/สระน้ำ/หนองน้ำ	26	2,099,189
1.5 ศาลากลางบ้าน/ศาลาประชาคม/ที่พักริมทาง/ อาคารอเนกประสงค์	96	4,453,469
1.6 ต่อเติมหรือซ่อมแซม,ปรับปรุงอาคาร	30	1,694,000
1.7 ซื้อวัสดุก่อสร้าง (อาทิเช่น ลวดหนาม,ปูน,อิฐ ฯลฯ)	17	603,830
1.8 หอกระจายข่าว/เครื่องขยายเสียง	49	1,261,410
1.9 ดึงเก็บน้ำฝน/โถงน้ำ/ถังพักน้ำ	14	780,560
1.10 ประปา/ซื้อท่อ พีวีซี	11	230,800
1.11 ซื้อเครื่องสูบน้ำ/เครื่องตัดหญ้า	8	1,023,000
1.12 ซื้อยานพาหนะ/ขนส่ง	42	804,500
1.13 อุปกรณ์เครื่องดนตรี	11	59,000
1.14 จัดซื้ออุปกรณ์กีฬา	4	155,000
1.15 ซื้ออุปกรณ์สนามเด็กเล่น	15	6,998,150
1.16 จัดซื้อหนังสือ/อุปกรณ์การศึกษา	4	105,000
1.17 เครื่องครัว	1	253,000
1.18 เตินท์	-	-
1.19 ซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน (โต๊ะ,เก้าอี้ ฯลฯ)	3	90,000
1.20 ขบรม/สัมมนา/ทัศนศึกษา	3	1,360,000
1.21 ค่าใช้จ่ายส่งเสริมกิจกรรมกลุ่ม (เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า ฯลฯ)	35	895,030
1.22 โครงการอาหารกลางวัน	-	-
1.23 ธนาคารข้าว/นางข้าว/จัดซื้อปุ๋ย	11	2,135,000
1.24 ศูนย์สาธิต/ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/ศูนย์สาธารณสุข มูลฐาน	131	3,144,038
2. งบศาลนา	9	290,888
3. อื่นๆ (อาทิเช่น สร้างเสาธง,เตาเผาศพประจำหมู่บ้าน ฯลฯ)	10	2,397,955
รวม	847	49,999,480

ข้อมูลจากกองการคลังและเศรษฐกิจ สำนักนายกรัฐมนตรี

งบประมาณประจำปี 2537

รายการ	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน
1. 1.1 ถนน/สะพาน/ฝาย/ท่อระบายน้ำ	101	5,182,040
1.2 ติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ/ขยายเขตไฟฟ้า/โคมไฟ	23	2,133,513
1.3 สนาม/รั้ว	26	841,850
1.4 บ่อน้ำตื้น/สระน้ำ/หนองน้ำ	15	1,037,150
1.5 ศาลากลางบ้าน/ศาลาประชาคม/ที่พักริมทาง/ อาคารอเนกประสงค์	28	1,386,700
1.6 ต่อเติมหรือซ่อมแซม,ปรับปรุงอาคาร	21	700,704
1.7 ซื้อวัสดุก่อสร้าง (อาทิเช่น ลวดหนาม,ปูน,อิฐ ฯลฯ)	19	913,248
1.8 หอกระจายข่าว/เครื่องขยายเสียง	102	7,268,800
1.9 ถังเก็บน้ำฝน/โถงน้ำ/ถังพักน้ำ	5	106,000
1.10 ประปาซื้อท่อ พิวิธี	19	447,319
1.11 ซื้อเครื่องสูบน้ำ/เครื่องตัดหญ้า	8	812,000
1.12 ซื้อยานพาหนะ/ขนส่ง	2	720,000
1.13 อุปกรณ์เครื่องดนตรี	11	400,430
1.14 จัดซื้ออุปกรณ์กีฬา	8	347,000
1.15 ซื้ออุปกรณ์สนามเด็กเล่น	14	95,000
1.16 จัดซื้อหนังสือ/อุปกรณ์การศึกษา	13	6,718,408
1.17 เครื่องครัว	8	106,360
1.18 เตินท์	98	5,628,000
1.19 ซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน (โต๊ะ,เก้าอี้ ฯลฯ)	54	1,787,600
1.20 อบรม/สัมมนา/ทัศนศึกษา	9	6,275,570
1.21 ค่าใช้จ่ายส่งเสริมกิจกรรมกลุ่ม (เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า ฯลฯ)	48	3,196,260
1.22 โครงการอาหารกลางวัน	2	22,500
1.23 ธนาคารข้าว/ฉางข้าว/จัดซื้อปุ๋ย	3	90,000
1.24 ศูนย์สาริต/ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/ศูนย์สาธารณสุข มูลฐาน	20	1,825,000
2. งบศาสนา	55	1,413,900
3. อื่นๆ (อาทิเช่น สร้างเสาชิง,เตาเผาศพประจำหมู่บ้าน ฯลฯ)	17	2,338,500
รวม	729	51,793,852

ข้อมูลจากกองการคลังและเศรษฐกิจ สำนักนายกรัฐมนตรี



LIART

งบประมาณประจำปี 2538

รายการ	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน
1. 1.1 ถนน/สะพาน/ฝาย/ท่อระบายน้ำ	59	4,655,570
1.2 ติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ/ขยายเขตไฟฟ้า/คอมไฟ	30	893,700
1.3 สนาม/รั้ว	21	810,240
1.4 บ่อน้ำตื้น/สระน้ำ/หนองน้ำ	8	263,260
1.5 ศาลากลางบ้าน/ศาลาประชาคม/ที่พักริมทาง/ อาคารอเนกประสงค์	26	990,000
1.6 ต่อเติมหรือซ่อมแซม,ปรับปรุงอาคาร	17	574,500
1.7 ซ่อมวัสดุก่อสร้าง (อาทิเช่น ลวดหนาม,ปูน,อิฐ ฯลฯ)	8	274,800
1.8 หอกระจายข่าว/เครื่องขยายเสียง	75	5,384,150
1.9 ถังเก็บน้ำฝน/โถงน้ำ/ถังพักน้ำ	3	214,800
1.10 ประปา/ซื้อท่อ พีวีซี	16	761,900
1.11 ซ่อมเครื่องสูบน้ำ/เครื่องตัดหญ้า	6	72,000
1.12 ซ่อมยานพาหนะ/ขนส่ง	1	360,000
1.13 อุปกรณ์เครื่องดนตรี	7	235,000
1.14 จัดซื้ออุปกรณ์กีฬา	6	1,218,480
1.15 ซ่อมอุปกรณ์สนามเด็กเล่น	9	3,565,000
1.16 จัดซื้อหนังสือ/อุปกรณ์การศึกษา	4	7,012,000
1.17 เครื่องครัว	11	150,000
1.18 เตินท์	11	3,105,860
1.19 ซ่อมครุภัณฑ์สำนักงาน (โต๊ะ,เก้าอี้ ฯลฯ)	41	3,583,510
1.20 อบรม/สัมมนา/ทัศนศึกษา	16	7,304,540
1.21 ค่าใช้จ่ายส่งเสริมกิจกรรมกลุ่ม (เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า ฯลฯ)	88	3,077,880
1.22 โครงการอาหารกลางวัน	8	337,168
1.23 ธนาคารข้าว/จ้างข้าว/จัดซื้อปุ๋ย	13	727,000
1.24 ศูนย์สถิติ/ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/ศูนย์สาธารณสุข มูลฐาน	4	152,523
2. งบศาสนา	90	2,854,240
3. อื่นๆ (อาทิเช่น สร้างเสารธง,เตาเผาศพประจำหมู่บ้าน ฯลฯ)	36	3,034,557
รวม	614	51,616,678

ข้อมูลจากกองการคลังและเศรษฐกิจ สำนักนายกรัฐมนตรี



LIART

5.2.2 จังหวัดลำปาง

งบประมาณประจำปี 2536

รายการ	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน
1 1.1 ถนนสะพานฝาย/ท่อระบายน้ำ	34	5,646,000
1.2 ติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ/ขยายเขตไฟฟ้า/โคมไฟ	18	523,000
1.3 ถนน/รั้ว	6	216,560
1.4 บ่อน้ำตื้น/สระน้ำ/หนองน้ำ	1	120,000
1.5 ศาลากลางบ้าน/ศาลาประชาคม/ที่พักริมทาง/ อาคารอเนกประสงค์	31	820,000
1.6 ต่อเติมหรือซ่อมแซม,ปรับปรุงอาคาร	10	578,440
1.7 ซื่อวัสดุก่อสร้าง (อาทิเช่น ลวดหนาม,ปูน,อิฐ ฯลฯ)	6	114,000
1.8 หอกระจายข่าว/เครื่องขยายเสียง	67	1,847,000
1.9 ถังเก็บน้ำฝน/โถงน้ำ/ถังพักน้ำ	4	225,000
1.10 ประปา/ซื้อท่อ พีวีซี	6	205,000
1.11 ซื่อเครื่องสูบน้ำ/เครื่องตัดหญ้า	4	190,000
1.12 ซื่อยานพาหนะ/ขนส่ง	-	-
1.13 อุปกรณ์เครื่องดนตรี	19	336,000
1.14 จัดซื้ออุปกรณ์กีฬา	1	10,000
1.15 ซื่ออุปกรณ์สนามเด็กเล่น	6	92,000
1.16 จัดซื้อหนังสือ/อุปกรณ์การศึกษา	1	10,000
1.17 เครื่องครัว	40	541,000
1.18 เตินท์	165	6,400,000
1.19 ซื่อครุภัณฑ์สำนักงาน (โต๊ะ,เก้าอี้ ฯลฯ)	73	4,118,500
1.20 อบรม/สัมมนา/ทัศนศึกษา	-	-
1.21 ค่าใช้จ่ายส่งเสริมกิจกรรมกลุ่ม (เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า ฯลฯ)	3	60,000
1.22 โครงการอาหารกลางวัน	-	-
1.23 ธนาคารข้าว/นางข้าว/จัดซื้อปุ๋ย	-	-
1.24 ศูนย์สาธิต/ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/ศูนย์สาธารณสุข มูลฐาน	8	380,000
2. งบศาสนา	89	2,451,500
3. อื่นๆ (อาทิเช่น สร้างเสาธง,เตาเผาศพประจำหมู่บ้าน ฯลฯ)	5	116,000
รวม	597	25,000,000

ข้อมูลจากกองการคลังและเศรษฐกิจ สำนักงานนายกรัฐมนตรี



LIERT

งบประมาณประจำปี 2537

รายการ	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน
1. 1.1 ถนน/สะพาน/ฝาย/ท่อระบายน้ำ	9	3,643,040
1.2 ติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ/ขยายเขตไฟฟ้า/โคมไฟ	8	107,000
1.3 สนาม/รั้ว	1	48,000
1.4 บ่อน้ำตื้น/ตระน้ำหนองน้ำ	-	-
1.5 ศาลากลางบ้าน/ศาลาประชาคม/ที่พักกรมทาง/ อาคารอเนกประสงค์	11	285,000
1.6 ต่อเติมหรือซ่อมแซม,ปรับปรุงอาคาร	2	40,000
1.7 ซื้อวัสดุก่อสร้าง (อาทิเช่น ลวดหนาม,ปูน,อิฐ ฯลฯ)	1	191,457
1.8 หอกระจายข่าว/เครื่องขยายเสียง	10	650,325
1.9 ถังเก็บน้ำฝน/โถงน้ำถังพักน้ำ	-	-
1.10 ประปาซื้อท่อ พีวีซี	1	20,000
1.11 ซื้อเครื่องสูบน้ำ/เครื่องตัดหญ้า	-	-
1.12 ซื้อยานพาหนะ/ขนส่ง	-	-
1.13 อุปกรณ์เครื่องดนตรี	6	40,000
1.14 จัดซื้ออุปกรณ์กีฬา	-	-
1.15 ซื้ออุปกรณ์สนามเด็กเล่น	4	38,000
1.16 จัดซื้อหนังสือ/อุปกรณ์การศึกษา	3	602,950
1.17 เครื่องครัว	12	1,542,000
1.18 เตินท์	13	1,542,000
1.19 ซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน (โต๊ะ,เก้าอี้ ฯลฯ)	40	5,636,800
1.20 อบรม/สัมมนา/ทัศนศึกษา	7	1,520,000
1.21 ค่าใช้จ่ายส่งเสริมกิจกรรมกลุ่ม (เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า ฯลฯ)	2	31,000
1.22 โครงการอาหารกลางวัน	1	100,000
1.23 ธนาคารข้าว/นางข้าว/จัดซื้อปุ๋ย	-	-
1.24 ศูนย์สาธิต/ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/ศูนย์สาธารณสุข มูลฐาน	6	120,000
2. งบศาสนา	46	3,025,000
3. อื่นๆ (อาทิเช่น สร้างเสาธง,เตาเผาศพประจำหมู่บ้าน ฯลฯ)	-	-
รวม	183	19,182,572

ข้อมูลจากกองการคลังและเศรษฐกิจ สำนักนายกรัฐมนตรี



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

งบประมาณประจำปี 2538

รายการ	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน
1. 1.1 ถนน/สะพาน/ฝาย/ท่อระบายน้ำ	27	4,881,400
1.2 ติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ/ขยายเขตไฟฟ้า/โคมไฟ	12	372,000
1.3 สนาม/รั้ว	4	126,600
1.4 บ่อน้ำตื้น/สระน้ำ/หนองน้ำ	1	60,000
1.5 ศาลากลางบ้าน/ศาลาประชาคม/ที่พักริมทาง/ อาคารอเนกประสงค์	13	600,000
1.6 ต่อเติมหรือซ่อมแซม/ปรับปรุงอาคาร	3	36,000
1.7 ซื้อวัสดุก่อสร้าง (เอาทิเช่น ลวดหนาม,ปูน,อิฐ ฯลฯ)	2	40,000
1.8 หอกระจายข่าว/เครื่องขยายเสียง	50	3,325,000
1.9 ถังเก็บน้ำฝน/โถงน้ำ/ถังพักน้ำ	2	25,000
1.10 ประปา/ซื้อท่อ พีวีซี	3	85,000
1.11 ซื้อเครื่องสูบน้ำ/เครื่องตัดหญ้า	1	11,000
1.12 ซื้อยานพาหนะ/ขนส่ง	2	1,160,000
1.13 อุปกรณ์เครื่องดนตรี	16	341,000
1.14 จัดซื้ออุปกรณ์กีฬา	-	-
1.15 ซื้ออุปกรณ์สนามเด็กเล่น	3	68,000
1.16 จัดซื้อหนังสือ/อุปกรณ์การศึกษา	17	409,000
1.17 เครื่องครัว	21	3,482,000
1.18 เติ้นท์	29	1,517,000
1.19 ซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน (โต๊ะ,เก้าอี้ ฯลฯ)	51	1,850,800
1.20 อบรม/สัมมนา/ทัศนศึกษา	8	2,150,000
1.21 ค่าใช้จ่ายส่งเสริมกิจกรรมกลุ่ม (เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า ฯลฯ)	40	678,000
1.22 โครงการอาหารกลางวัน	12	147,500
1.23 ธนาคารข้าว/อ่างข้าว/จัดซื้อปุ๋ย	-	-
1.24 ศูนย์สาธิต/ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/ศูนย์สาธารณสุข มูลฐาน	18	525,000
2. งบศาสนา	55	1,386,900
3. อื่นๆ (เอาทิเช่น สร้างเสาธง,เตาเผาศพประจำหมู่บ้าน ฯลฯ)	8	271,000
รวม	398	23,548,200

ข้อมูลจากกองการคลังและเศรษฐกิจ สำนักงานนายกรัฐมนตรี



LIART

5.2.3 จังหวัดสมุทรสงคราม

งบประมาณประจำปี 2536

รายการ	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน
1. 1.1 ถนน/สะพาน/ฝาย/ท่อระบายน้ำ	23	3,011,420
1.2 ติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ/ขยายเขตไฟฟ้า/โคมไฟ	1	55,000
1.3 สนาม/รั้ว	1	100,000
1.4 บ่อน้ำตื้น/สระน้ำ/หนองน้ำ	1	18,000
1.5 ศาลากลางบ้าน/ศาลาประชาคม/ที่พักริมทาง/ อาคารอเนกประสงค์	6	550,000
1.6 ต่อเติมหรือซ่อมแซม,ปรับปรุงอาคาร	3	430,000
1.7 ซื้อวัสดุก่อสร้าง (อาทิเช่น ลวดหนาม,ปูน,อิฐ ฯลฯ)	1	20,000
1.8 หอกระจายข่าว/เครื่องขยายเสียง	6	410,000
1.9 ถังเก็บน้ำฝน/โถงน้ำ/ถังพักน้ำ	-	-
1.10 ประปา/ซื้อท่อ พีวีซี	2	83,150
1.11 ซื้อเครื่องสูบน้ำ/เครื่องตัดหญ้า	4	283,000
1.12 ซื้อยานพาหนะ/ขนส่ง	-	-
1.13 อุปกรณ์เครื่องดนตรี	-	-
1.14 จัดซื้ออุปกรณ์กีฬา	-	-
1.15 ซื้ออุปกรณ์สนามเด็กเล่น	1	28,130
1.16 จัดซื้อหนังสือ/อุปกรณ์การศึกษา	-	-
1.17 เครื่องครัว	-	-
1.18 เตินท์	-	-
1.19 ซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน (โต๊ะ,เก้าอี้ ฯลฯ)	-	-
1.20 อบรม/สัมมนา/ทัศนศึกษา	-	-
1.21 ค่าใช้จ่ายส่งเสริมกิจกรรมกลุ่ม (เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า ฯลฯ)	-	-
1.22 โครงการอาหารกลางวัน	-	-
1.23 ธนาคารข้าว/นางข้าว/จัดซื้อปุ๋ย	-	-
1.24 ศูนย์สาธิต/ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/ศูนย์สาธารณสุข มูลฐาน	-	-
2. งบศาสนา	-	-
3. อื่นๆ (อาทิเช่น สร้างเสาธง,เตาเผาศพประจำหมู่บ้าน ฯลฯ)	1	11,300
รวม	50	5,000,000

ข้อมูลจากกองการคลังและเศรษฐกิจ สำนักนายกรัฐมนตรี



LIART

งบประมาณประจำปี 2537

รายการ	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน
1. 1.1 ถนน/สะพานฝาย/ท่อระบายน้ำ	-	-
1.2 ติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ/ขยายเขตไฟฟ้า/โคมไฟ	-	-
1.3 สนาม/รั้ว	1	63,601
1.4 บ่อน้ำตื้น/สระน้ำ/หนองน้ำ	-	-
1.5 ศาลากลางบ้าน/ศาลาประชาคม/ที่พักริมทาง/ อาคารอเนกประสงค์	-	-
1.6 ต่อเติมหรือซ่อมแซม,ปรับปรุงอาคาร	-	-
1.7 ซื้อวัสดุก่อสร้าง (อาทิเช่น ลวดหนาม,ปูน,อิฐ ฯลฯ)	-	-
1.8 หอกระจายข่าว/เครื่องขยายเสียง	-	-
1.9 ถังเก็บน้ำฝน/โถงน้ำ/ถังพักน้ำ	-	-
1.10 ประปาซื้อท่อ พีวีซี	1	275,149
1.11 ซื้อเครื่องสูบน้ำ/เครื่องตัดหญ้า	-	-
1.12 ซื้อยานพาหนะ/ขนส่ง	-	-
1.13 อุปกรณ์เครื่องดนตรี	-	-
1.14 จัดซื้ออุปกรณ์กีฬา	-	-
1.15 ซื้ออุปกรณ์สนามเด็กเล่น	-	-
1.16 จัดซื้อหนังสือ/อุปกรณ์การศึกษา	2	4,000,000
1.17 เครื่องครัว	-	-
1.18 เตินท์	-	-
1.19 ซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน (โต๊ะ,เก้าอี้ ฯลฯ)	1	150,000
1.20 อบรม/สัมมนา/ทัศนศึกษา	1	451,250
1.21 ค่าใช้จ่ายส่งเสริมกิจกรรมกลุ่ม (เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า ฯลฯ)	-	-
1.22 โครงการอาหารกลางวัน	-	-
1.23 ธนาคารข้าว/อาจข้าว/จัดซื้อปุ๋ย	-	-
1.24 ศูนย์สาธิต/ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/ศูนย์สาธารณสุข มูลฐาน	-	-
2. งบประมาณ	-	-
3. อื่นๆ (อาทิเช่น สร้างเสาธง,เตาเผาศพประจำหมู่บ้าน ฯลฯ)	1	60,000
รวม	7	5,000,000

ข้อมูลจากกองการคลังและเศรษฐกิจ สำนักนายกรัฐมนตรี



LIART

งบประมาณประจำปี 2538

รายการ	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน
1. 1.1 ถนน/สะพาน/ฝาย/ท่อระบายน้ำ	-	-
1.2 ติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ/ขยายเขตไฟฟ้า/โคมไฟ	10	897,772
1.3 สนาม/รั้ว	-	-
1.4 บ่อน้ำตื้น/สระน้ำ/หนองน้ำ	-	-
1.5 ศาลากลางบ้าน/ศาลาประชาคม/ที่พักริมทาง/ อาคารอเนกประสงค์	-	-
1.6 ต่อเติมหรือซ่อมแซม,ปรับปรุงอาคาร	-	-
1.7 ซ่อมวัสดุก่อสร้าง (อาทิเช่น ลวดหนาม,ปูน,อิฐ ฯลฯ)	-	-
1.8 หอกระจายข่าว/เครื่องขยายเสียง	-	-
1.9 ถังเก็บน้ำฝน/โถงน้ำ/ถังพักน้ำ	-	-
1.10 ประปา/เรือท่อ พีวีซี	1	482,500
1.11 ซ่อมเครื่องสูบน้ำ/เครื่องตัดหญ้า	-	-
1.12 ซ่อมยานพาหนะ/ขนส่ง	-	-
1.13 อุปกรณ์เครื่องดนตรี	-	-
1.14 จัดซื้ออุปกรณ์กีฬา	-	-
1.15 ซ่อมอุปกรณ์สนามเด็กเล่น	-	-
1.16 จัดซื้อหนังสือ/อุปกรณ์การศึกษา	1	43,600
1.17 เครื่องครัว	1	21,212
1.18 เตินท์	-	-
1.19 ซ่อมครุภัณฑ์สำนักงาน (โต๊ะ,เก้าอี้ ฯลฯ)	1	150,000
1.20 อบรม/สัมมนา/ทัศนศึกษา	1	430,500
1.21 ค่าใช้จ่ายส่งเสริมกิจกรรมกลุ่ม (เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า ฯลฯ)	5	123,000
1.22 โครงการอาหารกลางวัน	-	-
1.23 ธนาคารข้าว/จ้างข้าว/จัดซื้อปุ๋ย	-	-
1.24 ศูนย์สาธิต/ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก/ศูนย์สาธารณสุข มูลฐาน	-	-
2. งบศาสนา	-	-
3. อื่นๆ (อาทิเช่น สร้างเสาธง,เตาเผาศพประจำหมู่บ้าน ฯลฯ)	1	3,000,000
รวม	20	4,998,584

ข้อมูลจากกองการคลังและเศรษฐกิจ สำนักงานนายกรัฐมนตรี



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

5.3. การวิเคราะห์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง

ในส่วนนี้จะได้พิจารณาและวิเคราะห์ความคิดเห็นของคนกลุ่มต่าง ๆ ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากงบประมาณจังหวัดฯ และความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มอื่นๆ

5.3.1 ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 391 คน คณะผู้วิจัยได้พยายามรวบรวมความคิดเห็นจากทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดต่างๆ โดยใช้วิธีการค้นคว้าจากเอกสารสิ่งพิมพ์ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านนั้นได้ให้ความคิดเห็นไว้ และจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดตัวอย่างสามจังหวัดโดยวิธีการสัมภาษณ์โดยตรง

5.3.1.1 ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดต่าง ๆ

แยกพิจารณาได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นด้วยกับงบประมาณจังหวัดและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่เห็นด้วยกับงบประมาณจังหวัด

ก.สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นด้วยกับงบประมาณจังหวัดฯ

1) นายคณิน บุญสุวรรณ⁵¹ อดีตส.ส. ชลบุรี พรรคเอกภาพ กล่าวว่าการให้สภาพัฒนาดูแลงบประมาณไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่ทำมานานแล้ว ส่วนใหญ่คนทำเป็นข้าราชการประจำ การรั่วไหลเกิดขึ้นเพราะพ่อค้า ผู้รับเหมาต่างวิ่งติดต่อนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด งบฯ ส.ส. ที่มีอยู่จึงเป็นการคานอำนาจข้าราชการประจำ ให้ ส.ส. ทำโครงการตามที่ประชาชนร้องขอได้ ควรจะคงไว้ตราบใดที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และสภาพัฒนายังถูกครอบงำจากข้าราชการ

2) นายไชยา พรหมมา⁵² อดีตส.ส.อุดรธานี พรรคชาติพัฒนา กล่าวว่างบฯ งบฯ พัฒนาจังหวัด หรืองบ ส.ส.มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมานาน งบประมาณดังกล่าวยังมีความจำเป็น ไม่ใช่เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการมีส่วนร่วมใน

⁵¹ “ข่าว”, มติชนรายวัน (13 มกราคม 2538) : 1-2.

⁵² “ข่าว”, มติชนรายวัน (17 มกราคม 2538) : 1-2.



การจัดงบประมาณ แต่เพราะว่าระบบการบริหารบ้านเมืองในปัจจุบัน ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมเข้ามาคิด วางแผน ดำเนินการควบคุม และไม่สามารถแก้ไขปัญหาของตนเองให้ถูกจุดได้ งบประมาณเหล่านี้จึงยังคงมีความจำเป็นอยู่ หากการบริหารแผ่นดินลงไปสู่ประชาชน และเข้าไปแก้ปัญหของประชาชนได้อย่างแท้จริง งบประมาณเหล่านี้ก็ไม่มีความจำเป็นต้องยอมรับว่าไม่มีที่ไหนที่สมบูรณ์ 100%

สำหรับแนวความคิดที่จะให้นางบพัฒนาจังหวัดมาใช้ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้น นายไชยา เห็นว่าไม่ควรไปตั้งเป้าว่างบฯ ส.ส. เพียงอย่างเดียว น่าจะนำงบประมาณในส่วนอื่นเข้ามาด้วย ยังคงมีงบประมาณของหน่วยงานราชการที่เข้าชั้นไม่จำเป็นอีกมากมาย สามารถกันเงินส่วนนี้ไปให้ อบต. ได้ และพร้อมจะสนับสนุนที่จะนำงบฯ ส.ส. หรืองบฯ ส่วนอื่นเข้ามาให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ มั่นใจว่า ส.ส. ทั้ง 360 คนก็มีแนวความคิดเช่นนี้ และยังเชื่อว่ายังมีหลายคนคิดว่าประชาชนยังไม่มีความพร้อม ระยะเวลาจะเป็นผู้กำหนดให้มีการควบคุมในตัวของมันเอง ระยะเวลาอาจมีปัญหาบ้าง แต่ระยะยาวเป็นผลดีแน่ ในเรื่องการทุจริต นายไชยาไม่ยอมให้มองเฉพาะงบฯ พัฒนาจังหวัดของ ส.ส. เท่านั้น เพราะงบประมาณที่มีการคอร์รัปชันมากที่สุดขณะนี้ คืองบฯ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนนี้ประชาชนไม่ได้มีโอกาสเข้าไปรับรู้ ประชาชนจากชั้นล่างไม่มีโอกาสเข้ามาทำงบประมาณ และไม่จำเป็นต้องเป็นงบฯ ส.ส. ทุกอย่างประชาชนจะต้องเข้ามาควบคุม สภาพความเป็นจริงคือการจัดทำงบประมาณ อบจ. มีการซิกแซ็กกันออกมา จะต้องเรียกร้องให้ทุกคนออกมาพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง แต่คงต้องใช้เวลา

อดีต ส.ส. อุดรธานี พรรคชาติพัฒนา ยังกล่าวถึงการมีนายหน้าไปติดต่อหน่วยงานต่าง ๆ สัญญาจะวิ่งเต้นของงบประมาณพัฒนาจังหวัดจาก ส.ส. แลกกับการขายสินค้า และแบ่งเปอร์เซ็นต์ว่า กรณีเช่นนี้เคยพบเหมือนกัน แต่ต้องเข้าใจว่าประชาชนที่เดือดร้อนมีความต้องการอะไรก็จะเสนอเข้ามายัง ส.ส. ซึ่งทุกคนต้องพิจารณาถึงความจำเป็น เมื่อเห็นว่าสมควรก็เสนอโครงการผ่านหน่วยงานต้นสังกัดได้



LIART

3) ร.ต.ท. เชาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ^{๕๓} รักษาการรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) กล่าวถึงกรณีที่ ส.ส.บางคนเสนอให้ยกเลิกงบประมาณจังหวัดในส่วนของ ส.ส.ว่า ส.ส.คนที่พูดคงจะตัดจรีตพูดแบบไม่รู้เรื่อง ถ้าไม่ต้องการงบฯ จำนวนนั้น ควรเสนอออกตัวว่าไม่เอา จริงแล้วงบฯ ส่วนนี้มีความจำเป็นมาก และทำให้จำนวน 20 ล้านบาทนั้นน้อยไปด้วยซ้ำ เพราะหน่วยงานแต่ละแห่งในจังหวัดที่ขอมาปีหนึ่งเป็นเงินนับร้อยล้านบาท ส่วนที่เสนอว่ามึงงบฯ สภาตำบลแล้ว แต่ถ้าใช้เฉพาะงบฯ ส่วนนี้จะไม่ทั่วถึง ถามว่าในเขตเทศบาลใครจะดูแลและถ้างบฯ สภาตำบลออกมาว่าให้ทำถนนโรงเรียน และ หน่วยงานอื่น ๆ ได้อะไร ต่างจากงบฯ ส.ส.ที่สามารถดูแลได้ทั่วถึง และที่เกรงกันว่าจะเกิดปัญหาการทุจริตนั้น จริง ๆ แล้วงบฯ ส่วนนี้ไม่ได้อยู่ในมือ ส.ส. ส.ส.เพียงแต่เขียนโครงการเสนอขอใช้งบฯ เท่านั้น และระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ มีอยู่แล้ว ต้องปฏิบัติตาม จะว่าเป็นงบฯ หาเสียงที่เดียวก็ไม่ได้ เพราะคนที่ทำดีเท่านั้นจึงจะได้เสียง

4) นายชัย ชิดชอบ^{๕๔} อดีตส.ส. บุรีรัมย์ พรรคชาติไทย กล่าวว่าจะให้นางพัฒนาจังหวัด (งบ ส.ส.) มาใช้เป็นงบพัฒนาตำบล แล้วเห็นว่าหากประชาชนเดือดร้อน หรือ ส.ส. ต้องการที่จะขายสาธารณูปโภคในจังหวัดก็จะทำให้ลำบากและขั้นตอนซ้ำ

5) นายณรงค์ นิยมไทย^{๕๕} อดีตส.ส. เชียงใหม่ พรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า กล่าวว่า งบฯ ส.ส. 20 ล้านบาทจะช่วยให้ส.ส. หาเสียงได้ ถ้าใครทำอะไรไม่ตรงต่อความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้ง รับรองว่าการเลือกตั้งสมัยหน้าต้องสอบตกแน่ การทำโครงการต่าง ๆ ต้องกระจายไปทุกหมู่บ้านในเขตเลือกตั้ง ตำบลนั้นนิด ตำบลนี้หน่อย เป็นต้นว่า ถ้าเสนอลาดยางถนนก็ต้องเสนอให้หมู่บ้านละ 100 เมตร 200 เมตร 500 เมตร จะทำที่เดียว 5 หรือ 10 กิโลเมตรคงไม่ได้ นายณรงค์ไม่มั่นใจว่าจะไม่รั่วไหล อาจจะมีบ้างเปอร์เซ็นต์สองเปอร์เซ็นต์ แต่ถ้ากินหัวคิวกันทีละ 20 เปอร์เซ็นต์นั้น ต้องจับตาดูโครงการใหญ่ ประเภทงบฯ 10 ล้าน หรือ 20 ล้านที่เน้นการดำเนินการเฉพาะจุดใดจุดหนึ่ง ถ้าพูดกัน

^{๕๓} “ข่าว”, สยามรัฐรายวัน (5 กันยายน 2538) : 2.

^{๕๔} “ข่าว”, บ้านเมือง (17 กุมภาพันธ์ 2538) : 1-2.

^{๕๕} “ข่าว”, มติชนรายวัน (11 มกราคม 238) : 1-2.



LIART

ตามภาษามวยต้องบอกว่าอย่าได้กระพริบตา อดีตส.ส.เชียงใหม่ยังกล่าวถึงกรณีมีผู้เสนอ
โอนงบฯ ส.ส.ไปลงสภาตำบลว่า งบฯ ส.ส. มีความจำเป็นอยู่ แต่ประชาชนต้องช่วยกันตรวจ
สอบการดำเนินการของส.ส. นักวิชาการจะว่าอย่างไรก็ว่าไป เพราะนักการเมืองคือ นัก
การเมืองที่รู้ความต้องการของชาวบ้านดี ความจริง 20 ล้านบาท ไม่เพียงพอ จะเพิ่มมาก
กว่านี้คงน่าเกลียดไม่เช่นนั้นจะถูกตำหนิว่าเป็นพวกใช้อภิสิทธิ์ การที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
อดีตรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีระบุว่า ควรลดงบฯ ส่วนนี้ลงนั้น เป็นการพูดในฐานะ ส.ส.
กรุงเทพมหานคร ที่ไม่จำเป็นต้องทำโครงการถนนลาดยาง ไม่ต้องเจาะบ่อบาดาล ไม่ต้อง
สร้างศาลา

6) **นายมารุต บุณนาค*** อดีต ส.ส.กรุงเทพมหานคร
กล่าวว่าเห็นด้วยและขอสนับสนุนให้มีงบประมาณพัฒนาจังหวัดของส.ส.ต่อไป แต่ไม่เห็น
ด้วยที่จะให้มีการเสนอเพิ่มงบประมาณส่วนนี้อีก เพราะยอดเงิน 5 ล้านบาท ก็น่าจะเพียงพอแล้ว ส่วนที่เกรงกันว่า ส.ส.จะทุจริตกับเงินจำนวนนั้นนั้น ไม่เห็นว่าจะเป็นเรื่องน่ากลัวแต่
อย่างไร เพราะในทางปฏิบัติแล้ว ส.ส. เป็นเพียงผู้เสนอโครงการเท่านั้น ไม่มีโอกาสได้จับ
มัดเงินจำนวนนี้แม้แต่บาทเดียว

7) **น.พ.วรรณรัตน์ ชาญนุกูล^{๖๗}** อดีตส.ส.นครราชสีมา
พรรคชาติพัฒนา กล่าวว่า งบฯ 15 ล้านบาทที่ ส.ส.ได้รับจัดสรร เจตนารมณ์คือ ให้ใช้แก้
ปัญหาเฉพาะหน้า ปัญหาที่เป็นความต้องการของชาวบ้านในแต่ละพื้นที่ เพราะถ้ารอบปกติ
ของราชการ อาจได้รับการตอบสนองบ้างหรือไม่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองเลย และไม่ขัดข้อง
หากจะนำงบฯ ส.ส.ไปให้สภาตำบลและ อบต. แต่ควรคงงบฯ ส.ส. ไว้จำนวนหนึ่งเพื่อใช้แก้
ปัญหาที่ชาวบ้านร้องขอมา การสมรู้ร่วมคิดของหน่วยราชการและผู้รับเหมาอาจมีบ้าง คณะ
กรรมการระดับอำเภอจะต้องตรวจสอบ เช่น การขุดบ่อ ขุดหนอง ผู้รับเหมาจะได้ประโยชน์
2 ต่อ ทั้งค่าขุดและนำหน้าดินไปขาย แต่ก็อยากจะถามว่าระบบราชการที่เป็นอยู่สุจริตหรือไม่
ไม่ไม่เข้ามาวิจารณ์เฉพาะงบ ส.ส.

* กรุงเทพธุรกิจ (26 มิถุนายน 2536).

^{๖๗} "ข่าว", มติชนรายวัน (13 มกราคม 2538) : 19.



8) **นายวิเชียร ขาวขำ**⁵⁴ อดีตส.ส.อุดรธานี พรรคชาติพัฒนา กล่าวว่า งบฯ ส.ส. มีประโยชน์ แต่อาจรั่วไหลบ้าง เพราะ ส.ส.บางคนเป็นผู้รับเหมาเสียเอง ขอให้ไปสอบถามกัน หากมีใครปฏิเสธว่าไม่มี ส.ส.รายใดไปรับเหมาโครงการงบฯ ส.ส. แต่อาจจะน้อยกว่าสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ซึ่ง 99 % เป็นผู้รับเหมา คิดว่าการโอนงบฯ ส.ส.ให้สภาตำบลไม่มีประโยชน์ เพราะคนที่มียอำนาจทำโครงการอยู่คือ ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้าจะนำเงินส่วนนี้ไปให้ อบต.น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า เพราะผู้บริหาร อบต. มาจากการเลือกตั้ง ในปีงบประมาณ 2539 หากจะไม่ให้มีงบฯ ส.ส. กระทรวงการคลังควรชี้แจงเหตุผล หากมีเหตุผลก็พร้อมรับฟัง การทุจริตหากินกับงบพัฒนาจังหวัดของ ส.ส. มีหลายรูปแบบ เช่น การถมดินลูกรังจะไม่แตกต่างอะไรกับงบฯ ยุงลาย อาจจะหนักกว่าเสียอีกเพราะราคากลางตั้งไว้คิดละ 45-55 บาท แต่มีต้นทุนคิดละ 15 บาทเท่านั้น ผู้รับเหมากินเปอร์เซ็นต์ได้มากมาย

9) **นายวิลาศ จันทร์พิทักษ์**⁵⁵ รักษาการผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกล่าวว่า ไม่อยากวิจารณ์เรื่องงบฯ ส.ส.เพราะถ้าไม่ยอมให้มีก็จะมีคนย้อนว่าแล้วเอามาทำไม แต่ถ้าไม่เอาก็เสียเปรียบ เพราะคนอื่นได้ ดังนั้นถ้ายกเลิกงบฯ ส.ส.ทั้งหมดก็ไม่ขัดข้อง หรือถ้าไม่ยกเลิกก็ไม่ควรเพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

จริงอยู่ ส.ส. ไม่ควรเข้าไปก้าวก่าย หรือทำหน้าที่เหมือนฝ่ายบริหาร แต่โดยข้อเท็จจริง ในพื้นที่ชาวบ้านไม่รู้จะติดต่อฝ่ายบริหารอย่างไร จึงมาติดต่อ ส.ส. ถ้าชาวบ้านเข้าใจว่า ส.ส.เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เรื่องก็จบ แต่ความจริงไม่เป็นอย่างนั้น ขณะนี้แต่ละวัน ส.ส.มีเวลาให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ถึง 20%

10) **นายสมักร สุนทรเวช**⁵⁶ หัวหน้าพรรคประชากรไทย กล่าวว่า กระทรวงการคลังมีสิทธิที่จะแบ่งงบฯ ส.ส.บางส่วนออกไปสนับสนุนสภาตำบลและ อบต. แต่ไม่ว่าจะอย่างไรควรคงงบฯ 5 ล้านไว้ให้ ส.ส.เช่นเดิม งบฯแปรญัตติ 15 ล้านนั้นสามารถตกลงเฉลี่ยกันได้ไม่ใช่เอาไปทั้งหมดคิดว่าถ้างบฯส่วนนี้จะมีการรั่วไหลบ้างก็เป็นเรื่องธรรมดา

⁵⁴ “ข่าว”, มติชนรายวัน (13 มกราคม 2538) : 19-20.

⁵⁵ “ข่าว”, มติชนรายวัน (17 มกราคม 2538) : 19.

⁵⁶ “ข่าว”, มติชนรายวัน (12 มกราคม 2538) : 20.

เพราะงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลจำนวน 700,000 ล้านบาทก็ยังรั่วไหลกันจำนวนมาก ไม่เห็นใครจะวิจารณ์อะไร พงษ์ฯ ส.ส.จะเอาเป็นเอาตายกัน ที่รัฐบาลทำเรื่องไม่ดี ไม่เห็นใครสนใจ กลับมาสนใจเฉพาะเรื่องของการเมือง

11) **นายสงสุข ภัคเกษม**^๑ อดีตส.ส.เชียงใหม่ พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า ที่ผ่านมามีได้รับการร้องเรียนจากประชาชนว่า การจัดงบประมาณของสภาตำบลมักมีการเล่นพรรคเล่นพวกกันโดยไม่ได้จัดตามความจำเป็นของประชาชน แม้การใช้จ่ายงบประมาณจะไม่ใช่น้ำที่ของ ส.ส. แต่เมื่อประชาชนต้องการได้อะไรจากการเลือกตั้ง ดังนั้นงบประมาณจังหวัดก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่

12) **นายสุทิน นพเกต**^๒ อดีตส.ส. กรุงเทพมหานคร กรรมการบริหารพรรคพลังธรรม แสดงความไม่เห็นด้วยกับแนวคิดที่จะตัดงบประมาณจังหวัดของ ส.ส. เพื่อนำไปจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลแทนว่า ระบบราชการยังมีความเชื่อช้าและมีขั้นตอนการทำงานมาก หากตัดงบฯดังกล่าวออกไปประชาชนโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ จะเดือดร้อนแน่นอน ทั้งนี้งบประมาณจังหวัดของ ส.ส. จะนำไปช่วยเหลือชาวบ้านในส่วนที่ราชการไม่สามารถช่วยเหลือได้ อย่างเช่นกรณีชาวบ้านประสบอัคคีภัยและเรื่องการศึกษา นายสุทิน ยังกล่าวอีกว่าขอยืนยันว่าไม่มี ส.ส.คนใดรับหัวคิวจากงบส่วนนี้ เพราะ ส.ส.ไม่ได้เป็นคนถือเงิน การที่มีการกล่าวว่างบฯ ส.ส. มีการรั่วไหลก็ควรจะไปแก้ตรงจุดนั้นไม่ใช่มาพูดเกรดไปหมดเพราะจะทำให้เกิดความเสียหาย

13) **นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ**^๓ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศกล่าวว่า งบประมาณจังหวัดของ ส.ส.ควรจะคงไว้เนื่องจากเป็นงบประมาณที่มีประโยชน์ ส.ส. สามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นในจังหวัดของตัวเองได้ สิ่งสำคัญคือจะต้องใช้ให้รัดกุมและเกิดประโยชน์สูงสุด

14) **พล.อ.อาทิตย์ กำลังเอก**^๔ อดีตรองนายกรัฐมนตรี กล่าวถึงกรณีที่มีการลดงบ ส.ส.เพื่อนำไปพัฒนาตำบลว่า เรื่องงบประมาณนี้ยังไม่ค่อยเป็นที่เข้าใจ

^๑ "ข่าว", บ้านเมือง (17 กุมภาพันธ์ 2538) : 5.

^๒ "ข่าว", แนวหน้ารายวัน (18 กุมภาพันธ์ 2538) : 2.

^๓ "ข่าว", มติชนรายวัน (27 มิถุนายน 2536) : 20.

^๔ "ข่าว", บ้านเมือง (17 กุมภาพันธ์ 2538) : 5.



LIART

กัน เนื่องจากงบ ส.ส.จริง ๆ นั้นมีเพียง 5 ล้านบาทเท่านั้น ส่วนอีก 15 ล้านบาทนั้น เป็นงบประมาณสำหรับพัฒนาจังหวัด โครงการใดที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก็จะหารือกับทางผู้ว่าราชการจังหวัด และจะจัดสรรงบใน 15 ล้านบาทนั้นไปให้ จึงเรียกว่างบพัฒนา สำหรับ ส.ส.นั้นไม่ได้มีเงินอยู่ในมือเลย อยู่แต่เพียงตัวเลขเท่านั้น และเท่าที่เคยปฏิบัติมาก็เห็นว่างบพัฒนานั้นเป็นประโยชน์มาก “เราต้องมองให้เห็นในแง่ของประโยชน์ แต่สิ่งที่เป็นโทษก็อาจมีบ้าง”

15) นายเอกภาพ พลซื่อ^{๕๖} อดีตส.ส.ร้อยเอ็ด พรรคเอกภาพ กล่าวว่ายอยากให้ผู้มีมลชนติดตามการทุจริตของหน่วยราชการมากกว่า ที่ผ่านมาไม่ว่าสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) กรมชลประทาน เกิดการทุจริตกันมาก แต่ไม่เห็นด้วยที่จะให้กันงบฯ ส.ส.ส่วนหนึ่งไปให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การมอบให้สภาตำบลดูแลหลักการคืออยู่แต่ไม่แน่ใจว่าสภาตำบลพร้อมแค่ไหน บุคลากรก็ยังไม่พร้อม ระบบการตรวจสอบยังไม่มี และกระทรวงมหาดไทยยังสับสนในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตามยอมรับว่าการใช้จ่ายงบฯ ส.ส.ก็บกพร่องเช่นกัน เช่น มีการนำภรรยา ญาติพี่น้องเข้ามารับเหมางานโครงการของตัวเอง เป็นต้น

ข. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่เห็นด้วยกับงบพัฒนาจังหวัดฯ

1) ร.ท.กฤษ ใสกระจ่าง^{๕๗} อดีตส.ส.ศรีสะเกษ พรรคพลังธรรม กล่าวถึงกรณีที่ทางรัฐบาลในส่วนของ ส.ส.บางคน มีความคิดที่จะปรับปรุงพัฒนาจังหวัดของ ส.ส.เพื่อนำไปจัดสรรให้กับสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลว่า เรื่องนี้ตนเห็นด้วย และควรที่จะลดลงตามจำนวนในปัจจุบัน เพราะเห็นว่าเป็นงบพัฒนาจังหวัด เดิมที่ตนเห็นด้วยกับงบพัฒนาจังหวัดของ ส.ส. แต่เมื่อเวลา 2 ปีผ่านไปเห็นว่าแทนที่ ส.ส.จะนำงบไปพัฒนาในลักษณะของโครงการใหญ่ ๆ เพื่อจะเป็นประโยชน์ของสาธารณะตามที่สำนักงานประมาณได้กำหนดไว้ให้ แต่กลับมี ส.ส. นำเอางบประมาณไปใช้ในลักษณะของการซื้อเสียง โดยการนำไปซื้อตุ้ม เป็นรายบุคคลพร้อมเขียนชื่อ ส.ส.คนนั้นด้วย การนำเงินพัฒนา

^{๕๖} “ข่าว”, มติชนรายวัน (13 มกราคม 2538) : 19.

^{๕๗} “ข่าว”, บ้านเมือง (17 กุมภาพันธ์ 2538) : 5.



จังหวัดเหมือนกับเป็นการแสดงให้เห็นว่าสำนักงานประมาณไม่สามารถควบคุมระเบียบการใช้เงินของ ส.ส.ได้ ดังนั้น เห็นว่า จะต้องปรับลดงบประมาณลง โดยจัดสรรเงินให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลไปบริหารกันเอง

2) นายเกียรติชัย ชัยเชาวรัตน์⁶⁷ อดีตส.ส.อุดรธานี พรรคความหวังใหม่ กล่าวว่า งบฯ พัฒนาจังหวัดของ ส.ส. เป็นงบประมาณที่เข้าไปแก้ปัญหาชาวบ้านโดยตรงอยู่แล้ว หากจะมีการปรับเปลี่ยนงบฯ ส่วนนี้เอาไปให้ อบต. หรือสภาตำบลก็ถือว่าเป็นเรื่องถูกต้อง ตนพร้อมจะให้การสนับสนุนให้เข้ามาดำเนินการรับผิดชอบกันเอง ส่วนเสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์ว่างบฯ พัฒนาจังหวัด ส.ส.ส่วนใหญ่จะถูกชกเปอร์เซ็นต์ หรือกำหนดราคาไม่เป็นกลาง สำหรับตนถือเป็นสังขารมไปแล้ว เพราะทราบกันอยู่ว่างานก่อสร้างทุกชนิดอะไรเป็นอะไร ไม่ว่าจะเป็งานเล็กงานใหญ่มีเปอร์เซ็นต์กันทั้งนั้น สำคัญอยู่ตรงที่ได้ไปแล้วก็ต้องทำให้มันดี หมายความว่างบประมาณที่ได้มา 100 แทนที่จะจะใช้80-90 กลับนำไปใช้เพียง 40-50 มันก็ไม่ไหว การยกให้ท้องถิ่นเข้าไปทำเองจะดีที่สุด

3) นายชวน หลีกภัย⁶⁸ อดีตผู้นำฝ่ายค้าน หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า โดยหลักการงบฯ ส.ส.ควรเป็นของฝ่ายบริหาร ส.ส.สามารถนำเรื่องความเดือดร้อนของประชาชนเสนอมายังฝ่ายบริหาร งบฯ นี้ไม่ควรมีใครกำหนดว่าคนไหนเป็นผู้ประมูล ใครเป็นคนทำหรือก่อสร้าง เพราะจะเป็นผู้ทำให้เกิดปัญหา การที่ชี้ว่าควรทำอะไรเป็นสิ่งทำได้ถ้าราชการเห็นว่าสิ่งนั้นเป็นความเดือดร้อน แต่ต้องยอมรับว่าคนเคยปฏิบัติมานานหลายปีจะไปยกเลิกอะไรทันทีเป็นสิ่งลำบาก ต้องทำความเข้าใจอย่างน้อยไม่ใ้งบฯส่วนนี้เพิ่มขึ้นให้ลดลงหรือคงตัวเลขเดิม แล้วค่อยปรับเปลี่ยน

4) นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ⁶⁹ อดีตส.ส.นครศรีธรรมราช พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวในเรื่องนี้ว่าเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่แล้ว ก็ควรที่จะมีการปรับปรุงโครงสร้างต่าง ๆ เสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และรวมถึงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติควรที่จะมีการปรับปรุงให้มีการทำหน้าที่ของตนให้ดีขึ้น โดยงบพัฒนาจังหวัดของ

⁶⁷ "ข่าว", มติชนรายวัน (16 มกราคม 2538) : 19.

⁶⁸ "ข่าว", มติชนรายวัน (24 มิถุนายน 2538) : 19.

⁶⁹ "ข่าว", บ้านเมือง (17 กุมภาพันธ์ 2538) : 5.



LIART

ส.ส. ควรที่จะปรับลดลงเพื่อที่จะนำไปสมทบการจัดสรรให้กับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งให้ท้องถิ่นรู้จักบริหารตัวเองให้มากกว่านี้ ส่วนจะลดเหลือเท่าได้นั้นขึ้นอยู่กับความต้องการและเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเห็นควร

5) **นายถวิล ไพรสณฑ์**^{๖๐} อดีตส.ส. กรุงเทพมหานคร พรรคพลังธรรม กล่าวถึงเงินงบบุคลากรจังหวัดของ ส.ส.ว่า เห็นด้วยที่จะให้มีการยกเลิกงบบุคลากรดังกล่าว เนื่องจาก ส.ส.ควรทำหน้าที่นิติบัญญัติเพียงอย่างเดียว หากนางงบบุคลากรส่วนนี้ไปรวมกับงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็เชื่อว่า ส.ส.ที่ถูกตัดงบบุคลากรดังกล่าวไปคงจะเห็นด้วยเช่นกัน การทำงานงบประมาณในปี 2539 นี้ เห็นว่างงบบุคลากรจังหวัดของ ส.ส.จำนวน 20 ล้านบาท มากเกินไป ซึ่งควรยกเลิก หรืออย่างน้อยก็ให้เหลือเพียง 5-10 ล้านบาทพอ แม้ว่า ส.ส.จะคัดค้านแต่อำนาจการตัดสินใจก็เป็นของรัฐบาล ซึ่งถ้าหากลดได้ก็จะทำให้สภาตำบลได้งบบุคลากรเพิ่มอีกแห่งละ 3 ล้านบาท และจะทำให้ตำบลมีบทบาทยิ่งขึ้น นายถวิล กล่าวว่า ที่ผ่านมางงบบุคลากร ส.ส.มีการเบิกจ่ายที่หละหลวมและควบคุมได้ยาก นี่เป็นข้อเสียประการหนึ่ง เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐเกรงใจ ส.ส.หากต้องการให้ผู้รับเหมาคนไหนทำโครงการ เจ้าหน้าที่ก็ต้องปฏิบัติตามเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเชี่ยวชาญในการชักชวน ส่วนข้อเสียอีกประการหนึ่งคือทำให้งบประมาณรายจ่ายปกติ ไม่สามารถดำเนินการได้ทันปีงบประมาณนั้นๆ เพราะเจ้าหน้าที่ต้องมาเร่งทำงาน ส.ส.ก่อนงบบุคลากรปกติ จนเป็นเหตุให้ล่าช้า อย่างไรก็ตามจะเสนอแนวคิดนี้ต่อที่ประชุมพรรคพลังธรรมเพื่อดำเนินการ เพราะขณะนี้รัฐบาลกำลังสรุปงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2539 แล้ว ถ้าหากรัฐบาลไม่กล้าตัดงบบุคลากรดังกล่าวก็ควรลดจำนวนเงินลงมา และอีก 2 ปีก็ยกเลิกงบบุคลากร ส.ส.ไปเลย

6) **นายปรีชา สุวรรณทัต**^{๖๑} อดีต ส.ส. กทม. พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า โดยหลักแล้วการบริหารงบประมาณเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ตนเองคัดค้านเรื่องงบบุคลากร ส.ส.มาตลอด แต่เมื่อมาพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วก็คิดว่า บางครั้งก็ยังมีจำเป็นอยู่ เพราะสามารถนำไปแก้ปัญหาเฉพาะหน้าบางอย่างได้ แต่ต้องทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ความคิดของกระทรวงการคลังในเรื่องการปันบางส่วนไปสนับสนุนหน่วยการปกครอง

^{๖๐} "ข่าว", สยามรัฐรายวัน (5 กันยายน 2538) : 2

^{๖๑} "ข่าว", มติชนรายวัน (12 มกราคม 2538) : 19



ครองท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องดี เพราะสภาตำบลเป็นหน่วยปกครองที่เล็กที่สุดที่รัฐควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้ทำโครงการต่าง ๆ ด้วยตนเอง

7) นางพิมพ์า จันทร์ประสงค์⁷² อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กล่าวถึงการโอนงบฯ ส.ส. ไปสู่สภาตำบลและ อบต. ว่า หากจะโอนงบฯ ส.ส. ไปส่วนไหนก็ไม่มีปัญหา เพราะ ส.ส. ไม่ได้เป็นคนหยิบเงิน เป็นเพียงคนเขียนรายละเอียดโครงการ

8) ว่าที่ ร.ต.ไพโรจน์ สุวรรณฉวี⁷³ อดีตส.ส. นครราชสีมา พรรคชาติพัฒนา กล่าวว่า เห็นด้วยที่จะนำงบฯ ส.ส. ไปลงที่สภาตำบล หรือ อบต. เพราะในท้องถิ่นเป็นผู้รู้ปัญหาท้องถิ่น และแก้ปัญหาได้ถูกจุด เกาถูกที่คันมากกว่า แม้ ส.ส. ในพื้นที่จะรู้ปัญหาดี แต่ขอบเขตการรับผิดชอบกว้างขวางอาจดูแลไม่ทั่วถึง ถ้าเงินก้อนนี้ผ่านไปทางสภาตำบล หรือ อบต. จะเป็นประโยชน์มากกว่า

ว่าที่ ร.ต. ไพโรจน์ ยังกล่าวว่า “ผมจะรณรงค์เรื่องนี้ในพรรคชาติพัฒนา เพื่อให้รัฐบาลยกเลิกงบฯ ส.ส. ในที่สุดแล้วนำไปปันส่วนให้ อบต. การพิจารณางบประมาณในปีนี้จะเป็นการพิสูจน์รัฐบาลว่ามีความจริงใจและมุ่งหวังการกระจายอำนาจและรายได้ไปสู่ท้องถิ่นแค่ไหน ถ้างบฯ ก้อนนี้ยังอยู่ในมือ ส.ส. รัฐบาลควรพิจารณาตัวเองได้”

9) นายสุทัศน์ เงินหมื่น⁷⁴ อดีตส.ส. อุบลราชธานี พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวถึงการโอนงบพัฒนาจังหวัดของ ส.ส. ไปจัดสรรให้กับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ว่า ถือเป็นเรื่องดี เพราะงบฯ ส.ส. ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ผ่านมือ ส.ส. โดยตรง ส่วนมากจะผ่านหน่วยงานราชการหรือจังหวัด ถ้าให้ อบต. บริหารด้านการเงินได้คิดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารรายได้ในท้องถิ่นและจะทำให้การปกครองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

10) นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ⁷⁵ อดีตส.ส. นครราชสีมา พรรคชาติพัฒนา กล่าวว่าไม่ขัดข้องถ้าจะโอนงบฯ ส.ส. ให้สภาตำบลและ อบต. เพราะตลอดการเป็น

⁷² “ข่าว”, มติชนรายวัน (14 มกราคม 2538) : 19-20.

⁷³ “ข่าว”, มติชนรายวัน (14 มกราคม 2538) : 19-20.

⁷⁴ “ข่าว”, มติชนรายวัน (12 มกราคม 2538) : 20.

⁷⁵ “ข่าว”, มติชนรายวัน (13 มกราคม 2538) : 20.

ส.ส.มา 5 ปี ก็จัดงบฯ ส.ส. ให้สภาตำบลอยู่แล้ว เรื่องนี้เป็นเรื่องดีถึงโอนไปทั้งหมดก็ไม่ขัดข้อง

11) นายอรรถสิทธิ์ ทรัพย์สิทธิ์^๖ อดีตส.ส.นครพนม พรรคความหวังใหม่กล่าวว่า งบฯ ส.ส. ยังมีความจำเป็น แต่ที่ผ่านมาต้องยอมรับว่ามีความยุ่งยากกว่าขายพอสมควรในการจัดงบฯ ให้ชาวบ้าน อีกทั้ง ส.ส. ถูกวิจารณ์ว่าใช้งบฯ นี้ไม่ดี ใช้แบบขู่ขู่ย่า ทำให้ภาพพจน์เสียหาย แม้จะให้ 100 ล้านบาทก็ไม่พอ จึงเห็นด้วยกับกระทรวงการคลังที่จะนำงบฯ ส.ส.ทั้งหมด 20 ล้านบาทไปให้สภาตำบลและ อบต. ไม่ใช่ทำแบบลักปิดลักเปิด ต่อไปไม่ต้องมีงบฯ ส.ส.ปล่อยให้เป็นหน้าที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดการงบประมาณ ส.ส.จะได้กลับมาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติอย่างเดียว

12) นายอลงกรณ์ พลบุตร^๗ อดีตส.ส.เพชรบุรี พรรคประชาธิปัตย์ เห็นว่า ที่ประชุมพรรคประชาธิปัตย์ เห็นชอบตามแนวคิดที่ตนเสนอให้นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ทำโครงการพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อพัฒนาชนบท โดยให้รวมงบพัฒนาชนบททุกประเภทไว้ในโครงการนี้ เพื่อจัดสรรให้หมู่บ้านละ 200,000 บาท ทั้งนี้การใช้จ่ายงบดังกล่าวเป็นอำนาจของสภาตำบล โดยมี ส.ส.ในพื้นที่เป็นที่ปรึกษา นายอลงกรณ์ กล่าวว่า ได้เสนอแนวคิดดังกล่าวต่อ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ซึ่งโครงการนี้จะกำหนดให้จัดสรรงบประมาณจำนวนกว่า 12,800 ล้านบาท ให้แก่สภาตำบลและสุขาภิบาลทุกตำบล เพื่อเฉลี่ยให้หมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 200,000 บาท ทั้งนี้งบประมาณดังกล่าวคิดเป็นเพียงร้อยละ 2.1 ของงบประมาณปี 2537 เท่านั้น หากคณะกรรมการพัฒนาชนบทฯ เห็นชอบและนำเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีแล้วสามารถดำเนินการได้ทันทีในปีงบประมาณ 2537 นี้

สำหรับที่มาของงบประมาณดังกล่าว นายอลงกรณ์ ชี้แจงว่า จะมาจากงบกลางของสำนักนายกรัฐมนตรี งบพัฒนาตำบล งบ ส.ส. งบพัฒนาจังหวัดและงบพัฒนาชนบทของ 5 กระทรวงหลัก ซึ่งเท่ากับว่าจะไม่ต้องมีการเพิ่มวงเงินงบประมาณแต่อย่างใด และหากเป็นไปตามโครงการนี้ งบฯ ส.ส.คนละ 5 ล้านบาทก็จะถูกยกเลิกไปโดยปริยาย โดย

^๖“ข่าว”, มติชนรายวัน (12 มกราคม 2538) : 20.

^๗“ข่าว”, บ้านเมือง (29 พฤษภาคม 2536) : 5.



ส.ส.จะมีหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษาของสภาตำบลในการใช้จ่ายงบประมาณนี้เท่านั้น ความจริงบ.ส.ส.คนละ 5 ล้านบาทนั้น ไม่สามารถสนองตอบความต้องการในพื้นที่ได้เพียงพออยู่แล้ว และยิ่งหากกระจายบ.ข.นี้ออกไป ก็จะเป็นเบี้ยหวัดแตกมากขึ้น หากยุบมารวมกันได้ น่าจะเป็นประโยชน์มากขึ้น และยังสอดคล้องกับร่าง พ.ร.บ.สภาตำบลที่เพิ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีไปแล้ว ซึ่งหากกระจายอำนาจให้สภาตำบลแต่ไม่หีบงบประมาณไปด้วยก็ไม่มีประโยชน์ นายอลงกรณ์ กล่าวว่า กรณีที่จัดสรรบ.ให้หมู่บ้านละ 200,000 บาทเท่านั้น เพราะเห็นว่าหมู่บ้านในประเทศไทยไม่ได้มีขนาดแตกต่างกันมากนัก

13) นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ⁷⁸ อดีตส.ส.กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวถึงความเป็นไปได้ที่ยกเลิกบ.พัฒนาจังหวัดของ ส.ส. โดยให้แต่ละจังหวัดเสนอโครงการเข้ามาแทนว่า ปัญหาบ.กระจุกตัวในบางจังหวัดเกิดจาก ส.ส. บางส่วนมีอิทธิพลหรือมีความสามารถนำงบประมาณไปลงในพื้นที่ตนเองได้มาก บ.ที่ไปพัฒนาท้องถิ่นเป็นประเด็นที่ควรทบทวนกันใหม่หมด ไม่ว่าจะป็นบ.พัฒนาจังหวัด 7,000 ล้านบาท หรืออะไรเพราะในทางปฏิบัติมีปัญหาความเสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์ว่า ทำให้เงินรั่วไหลและไม่มีประสิทธิภาพ ขั้นตอนการแปรรูปที่ดีถือว่าสำคัญ ไม่ใช่ที่ตัวบุคคลใครจะสู้กับใครได้หรือไม่

14) นายอุตร ตันติสุนทร⁷⁹ อดีต ร.ม.ช.มหาดไทย พรรคพลังธรรมมีความเห็นด้วยกับการตัดบ. ส.ส. เพื่อมาอุดหนุนให้กับสภาตำบลและ อบต. ซึ่งให้เหตุผลว่าเมื่อ ส.ส. ได้ขบ.มากก็ต้องเอาไปพัฒนาตำบลอยู่แล้ว เมื่อมี อบต. และสภาตำบลแล้ว ก็น่าจะตัดขบ.นี้ไป เพราะมีวัตถุประสงค์เดียวกันและที่สำคัญขบ.นี้ก็ไม่สามารถที่จะนำมาใช้หาเสียงได้เพราะจะเป็นการผิดวัตถุประสงค์ นายอุตร ยังกล่าวด้วยว่า ตนเชื่อว่าไม่มี ส.ส. คนใดที่จะไม่เห็นด้วยในเรื่องนี้และการบริหารงบประมาณส่วนนี้ควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรวจสอบว่าขบ.นี้ถึงประชาชนหรือไม่ และขบ. ส.ส. จำนวน 20 ล้านบาทนั้นน่าจะจัดลงให้ในการอุดหนุนสภาตำบลและ อบต. ทั้งหมด

⁷⁸ “ข่าว”, สยามรัฐรายวัน (24 มิถุนายน 2536) : 1-2.

⁷⁹ “ข่าว”, แนวหน้า (18 กุมภาพันธ์ 2538) : 1-2.

5.3.1.2. ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดขอนแก่น ลำปาง และสมุทรสงคราม

1) นายกวี สุภธีระ^{๘๐} อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น พรรคนำไทย ได้กล่าวถึงงบประมาณจังหวัด (งบฯ ส.ส.) ว่า โครงการที่เสนอมายังตนนั้นมีทั้งส่วนของภาครัฐและเอกชน งบฯ ส.ส.ส่วนหนึ่งคือ งบ 15 ล้าน และ 5 ล้าน ซึ่งโครงการทั้งหมดประชาชนค่อนข้างจะรู้ เพราะฉะนั้นปัญหาทั้งหมดจึงขอมายังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โครงการนำเสนอขอมา ส่วนใหญ่จึงเกิน 20 ล้าน โดยส่วนมากโครงการที่เสนอมาก็เป็นเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โรงเรียน วัด และส่วนของราชการ ถ้าเป็นกลุ่มแม่บ้าน หรือ อสม. ซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่จะขอเดินท่ แก๊ส อี้ หม้อหุงข้าวไฟฟ้า ถ้าในหมู่บ้านที่ไม่มีไฟฟ้า ก็จะขอหม้อหุงข้าวธรรมดาที่ใช้แก๊สไว้ใช้ในกิจกรรมของท้องถิ่น ในการคัดเลือกโครงการก็จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการในการคัดเลือกโครงการ โดยเลือกจากประธานชมรม ประธานแม่บ้าน อสม. สภาตำบล ตั้งขึ้นมาพิจารณา ซึ่งท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการไม่เหมือนกัน ซึ่งบางครั้งจะเจาะลึกลงไปทุกโครงการยอมไม่ได้ จะดูรายการไหนที่อยู่ในหลักเกณฑ์ ในท้องที่ผ่านมาให้ไปหรือยัง โดยหลักเกณฑ์ที่ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกคือ

1. ปากท้องของประชาชน ได้แก่ แหล่งน้ำ พันธุ์พืชที่เสียหายในอุทกภัย หรือฤดูแล้ง
2. โครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ประปา ไฟฟ้า ถนน
3. อุปกรณ์การเรียนการสอน
4. ส่วนต่าง ๆ

ส่วนแนวความคิดที่จะให้มีการโอนงบประมาณจังหวัด (งบฯ ส.ส.) ไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้น นายกวีได้แสดงความคิดเห็นว่า งบประมาณดังกล่าวไม่ว่าจะอยู่ที่ ส.ส. หรือ อบต. ก็เหมือนกัน ถ้างบประมาณอยู่กับ ส.ส. บางครั้งก็ทำให้ ส.ส.สามารถที่จะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างฉับพลัน การใช้งบฯ ส.ส. ประเด็นอยู่ที่ว่างบฯ ส.ส. เป็นงบประมาณของรัฐที่ผ่านองค์การของ ส.ส. อบต. เป้าหมายจริง ๆ เป็นการติดตาม ความ

^{๘๐} สัมภาษณ์ กวี สุภธีระ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น

ประเมินผล งบฯที่เอาไปใช้ นี่คือหลักสำคัญในการติดตามงบประมาณให้ได้ประโยชน์สูงสุด เพราะฉะนั้นงบประมาณจะอยู่องค์กรไหนก็ได้ ถ้ามีการควบคุมที่ดี สำหรับเรื่องการทุจริตนั้น ก็มีที่ ส.ส.บางคน นำไปใช้ไม่ถูกเรื่อง อย่างไรก็ตาม งบฯส.ส.จะมีประสิทธิภาพได้ จะต้องมีการติดตามประเมินผลและมีการตรวจสอบ

2) นายบุญชู ตรีทอง^{๖๑} อดีตส.ส. พรรคความหวังใหม่ จังหวัดลำปาง กล่าวถึงกรณีที่มีการเสนอให้ตัดงบประมาณจังหวัดของ ส.ส. ว่าควรจะให้คงไว้อย่างเดิม เพราะเป็นเรื่องจำเป็น และเป็นไปตามวิถีทางการเมืองด้วย

3) นายพินิจ จันทรสุรินทร์^{๖๒} อดีตส.ส.พรรคชาติพัฒนาจังหวัดลำปาง กล่าวว่าโครงการที่ขอมามากเกินกว่า 20 ล้าน ส่วนใหญ่เป็นโครงการจัดทำถนนคอนกรีต ถนนลูกรัง แหล่งน้ำ เติบท์ แก้ว อี้ ฯลฯ โดยมีหลักเกณฑ์ว่าจะให้โครงการที่สำคัญที่สุดก่อน แล้วเรียงความจำเป็นมากน้อยกันไป ซึ่งได้แก่ 1. แหล่งน้ำและที่ทำกิน 2. ประปาไฟฟ้า 3. อุปกรณ์การเรียน และ 4. อื่น ๆ การที่จะให้งบฯ ส.ส. ไปอยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น นายพินิจเห็นว่าอยู่กับองค์กรไหนก็ได้ขึ้นอยู่กับที่การติดตามงบประมาณให้ใช้ประโยชน์สูงสุด การจัดงบฯ ส.ส. ก็เป็นส่วนดีในเรื่องของการได้เข้าถึงความเดือดร้อนของประชาชนจริงๆ เพราะส.ส. จะใกล้ชิดประชาชนมากกว่า รู้ปัญหาท้องถิ่นได้ดีกว่า

4) นายไพโรจน์ โล่ห์สุนทร^{๖๓} อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง พรรคชาติพัฒนา กล่าวว่าการที่ของบ ๔ ส.ส. มีเป็นจำนวนมากมักจะเกินกว่า 100 ล้าน ขึ้นไปในแต่ละปี โครงการที่ขอมามากส่วนใหญ่จะเป็นโครงการเกี่ยวกับ ถนน แหล่งน้ำ ศาสนา อุปกรณ์การเรียนและหอกระจายข่าว เป็นต้น การจัดสรรให้แก่โครงการใดนั้นจะใช้หลัก กระจายโครงการโดยจะเป็นโครงการที่ไม่ใหญ่มาก กระจายไปให้ทั่วถึงเพื่อเป็นการแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของประชาชน เช่น ซ่อมสะพาน ก็จะได้โครงการละ 3 - 4 หมื่นบาท เป็นต้น ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่งจะได้เริ่มจัดตั้งขึ้นใหม่ ถ้าจะโอน

^{๖๑} "ข่าว", มติชนรายวัน (27 มิถุนายน 2536) : 2.

^{๖๒} สัมภาษณ์ พินิจ จันทรสุรินทร์, อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดลำปาง, 28 สิงหาคม 2539.

^{๖๓} สัมภาษณ์ ไพโรจน์ โล่ห์สุนทร, อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดลำปาง, 28 สิงหาคม 2539.

งบ ๔ ส.ส.ไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล จะเกิดผลเสีย ดังนั้นควรจะรอก่อนกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเรียนรู้งานและมีประสบการณ์ ถึงตอนนั้นงบ ๔ ส.ส. ก็ไม่มีความจำเป็น แต่ในขณะนี้ยังต้องมีงบ ๔ ส.ส. ไปก่อน

5) นายวาสิต พยัคฆบุตร^{๕๔} อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง พรรคชาติไทยกล่าวว่า โครงการที่เสนอมารของงบ ๔ ส.ส. นั้นมีมากกว่า 20 ล้าน โดยจะเกี่ยวข้องกับ แหล่งน้ำ ถนน ไฟฟ้า ประปา เตินท์ แก้อื้อ อุปกรณ์การเรียน เครื่องเวชภัณฑ์ โดยตนเองมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกตามลำดับดังนี้ 1. ถนน เช่นถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ถนนหินคลุก ถนนลูกรัง 2. แหล่งน้ำ เช่น ประปา ฝ่าย 3. ศาสนา เช่น เตินท์ แก้อื้อ 4. เวชภัณฑ์และอื่น ๆ สำหรับในประเด็นที่ว่างบ ๔ ส.ส. ควรจะนำไปให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ นายวาสิต เห็นว่างบ ๔ ส.ส. จะอยู่กับองค์กรใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าได้นำงบประมาณนั้นไปใช้ในการพัฒนาบ้านเมืองเพียงใด ไม่ว่าจะอยู่กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรืออยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลเป้าหมายก็เพื่อให้เกิดความเจริญเช่นเดียวกัน

6) นางศรีนวล ศรีตรัย^{๕๕} อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น พรรคความหวังใหม่ กล่าวว่า โครงการที่ขอมายังตนนั้นมีมาก โดยเป็นงบพัฒนาจังหวัด (งบ ๔ ส.ส.) ทุกโครงการรวมแล้วประมาณ 200 ล้านบาท ซึ่งโครงการที่เสนอมารส่วนใหญ่จะเป็นโครงการเกี่ยวกับถนน ไฟฟ้า แหล่งน้ำ ศาสนา และอุปกรณ์อื่น ๆ แต่ละโครงการจะจัดให้อยู่ในกรอบ 20 ล้านบาท โดยการจัดงบฯ ผ่านทางพัฒนาชุมชน เนื่องจาก การที่ผ่านไปทางพัฒนาชุมชนจะเป็นการใกล้ชิดกับชาวบ้านมากที่สุด และเป็นโครงการที่ชาวบ้านยังขาดและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งเกณฑ์ในการคัดเลือกโครงการมีดังนี้

1. จัดงบประมาณการศึกษา เช่น การจัดตั้งศูนย์เด็กเล็ก
2. ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ถนนหินคลุก ถนนลูกรัง
3. แหล่งน้ำ เช่น การขุดลอกแหล่งน้ำ ฝ่าย
4. ศาสนา เช่น เตินท์ แก้อื้อ
5. อื่น ๆ

^{๕๔} สัมภาษณ์ วาสิต พยัคฆบุตร, อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดลำปาง, 28 สิงหาคม 2539.

^{๕๕} สัมภาษณ์ ศรีนวล ศรีตรัย, อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น.

สำหรับความคิดเห็นในเรื่อง การโอนงบประมาณจังหวัด (งบฯ ส.ส.) ไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้น นางศรีนวล กล่าวว่ โดยส่วนตัวแล้วเห็นว่าควรให้คงงบฯ ส.ส.ไว้ เพราะว่าถ้าอยู่ที่ ส.ส. จะมีความรับผิดชอบอยู่ในวงกว้างกว่า เปรียบเสมือนงบฯ ส.ส. เป็นแม่บ้าน แม่บ้านจะมีการใช้จ่ายที่ละเอียดอ่อนกว่า มีการจัดสรรที่ทั่วถึง ถ้าจัดให้มีการโอนงบฯ ส.ส.ไปให้ อบต. จะทำให้อยู่ในวงแคบเปรียบเสมือนงบฯ อบต.เป็นพ่อบ้าน จัดสรรงบฯได้ถูก แต่ไม่มีความละเอียด นอกจากนี้งบฯ 20 ล้านที่ ส.ส.ได้มานั้น ที่จริงแล้ว ส.ส.ไม่ได้จับเงินเลย จะต้องมีการจัดจ้าง จัดซื้อ ส.ส.เป็นเพียงสื่อในการจัดสรรงบฯ ให้เท่านั้น และก็ติดตามผลงานที่ให้ไป

7) นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์^{๑๐} อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น พรรคชาติไทย ได้กล่าวถึงการจัดการการใช้งบพัฒนาจังหวัด หรือ งบ ส.ส. ว่า โครงการที่เสนอเข้ามาถึงตนนั้นมีมากเป็น 100 ล้านบาท ซึ่งก็เป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้ เพราะงบที่ได้มาจำนวน 20 ล้านบาทนั้นไม่สามารถที่จะกระจายให้ทั่วถึงได้ เพียงแต่ช่วยแก้ปัญหาความต้องการของชาวบ้านได้พอสมควร โดยในการคัดเลือกโครงการของตนนั้น จะเลือกจัดทำโครงการที่ไม่ใหญ่มากนัก เพราะต้องการให้สนองความต้องการในพื้นที่ที่กว้างให้ทั่วถึงมากที่สุด เช่น ถนนลูกรังประมาณ 4-5 หมื่นบาท ถ้าจะเอาถนนคอนกรีตก็จะมีราคาประมาณหลายล้านบาท เพราะฉะนั้นจะช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเสียมากกว่า การซ่อมสะพาน หอกระจายข่าว ศาลาวัด

ในส่วนของความคิดที่จะให้มีการโอนงบประมาณจังหวัด (งบฯ ส.ส.) ไปให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้น นายสมศักดิ์ ได้แสดงความคิดเห็น ว่า งบฯ ส.ส.ยังมีความจำเป็นเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเพิ่งเกิดขึ้น ยังไม่มีความเข้มแข็งพอ ถ้ามีการโอนงบประมาณไปให้อบต. ควรจะโอนไปเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยรองบอกว่า อบต.จะเรียนรู้งาน จนเข้มแข็งขึ้น มีประสบการณ์ ซึ่งเมื่อถึงตอนนั้น งบฯ ส.ส. ก็ไม่มีความจำเป็น นอกจากนี้ ในเรื่องของการทุจริตนั้นตนเห็นว่าเป็นเรื่องของส่วนบุคคล ไม่เกี่ยวกับสถาบัน ไม่ใช่ว่าจะตั้งให้ ส.ส.ดูแลหรือเป็นอธิบดีหรือผู้ว่าฯ นายอำเภอ ส่วนนี้จะไม่ทุจริต ผู้ที่ทุจริตเป็นบุคคลอย่างน้อยในส่วนราชการที่รับผิดชอบก็ควบคุมดูแลการทุจริตอีกที และ ส.ส.

^{๑๐} สัมภาษณ์ สมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์, อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น.

เจ้าของโครงการก็จะเข้ามาควบคุมดูแลอีกต่อหนึ่ง ส.ส.จะทุจริตงบบฯ ส.ส. ไม่ได้เลย ถ้าข้าราชการไม่ให้ความร่วมมือ เพราะ ส.ส.จะมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ถ้า ส.ส.ทุจริตประชาชนก็มองเห็น ส่งผลถึงพื้นที่ หมู่บ้าน ผลกระทบจึงถึงตัว ส.ส. โครงการทุกโครงการที่จัดงบบฯ ลงไป ตนจะควบคุมดูแลทุกโครงการว่าเป็นอย่างไร เพราะถ้าออกมาไม่ดี ผลเสียก็จะตกอยู่กับ ส.ส. ไม่ได้ตกอยู่ที่ผู้รับเหมา เพราะฉะนั้นการเลือกตั้งครั้งต่อไป ส.ส.คนนั้นก็อาจจะไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีก ความต้องการหรือเป้าหมายของ ส.ส. ก็คือ ไม่อยากสอบตก ทำอย่างไรจึงจะไม่สอบตก ในเมื่อมีงบบฯ ส.ส.ตรงนี้ ส.ส.มีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อควบคุมดูแล ในส่วนราชการ งบประมาณของแผ่นดินที่จัดสรรให้ ส.ส.ดูแล ถ้าบอกว่ามีการทุจริต ก็อาจจะไม่ แต่ถ้าเทียบกับทุกส่วนราชการแล้ว ตนมั่นใจว่าน้อยกว่าทุกส่วนราชการ ถ้าไม่ให้ ส.ส.ดูแล ก็ต้องให้ส่วนราชการดูแล หรือมีคนที่จะต้องมารับผิดชอบดูแล ก็ยังไม่มีหลักประกันว่าจะไม่มีการทุจริต เพราะการควบคุมผลได้ผลเสีย ที่กระทบถึงจะน้อยกว่า ส.ส. เพราะ ส.ส.มีฐานมวลชน ฐานประชาชนมารองรับด้วย ซึ่งตรงนี้จะเป็นการควบคุมงบบฯ ส.ส. จึงจำเป็นต้องมี เพราะ ส.ส.รับภาระในพื้นที่เขตเลือกตั้ง ถ้าชาวบ้านเดือดร้อนก็จะมาหา ส.ส. เพราะฉะนั้นถ้าไม่มีงบประมาณตรงนี้รองรับ ส.ส.ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาให้ชาวบ้านได้ แล้วจะไปประสานกับส่วนราชการไหนที่จะไปแก้ปัญหาให้กับประชาชน แล้วจะไม่ประสานกับส่วนราชการไหนที่จะไปแก้ปัญหาให้กับประชาชน ถ้าหมายความว่าไม่เป็นไร ชาวบ้านเดือดร้อนก็ปล่อยให้เดือดร้อน ก็คงไม่ต้องมีงบบฯ ส.ส.ก็ได้ แต่ถ้ามองในแง่ประโยชน์ของประเทศชาติต้องสร้างคามกินดีอยู่ดีให้ประชาชนเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล ของส่วนราชการ ถ้าไม่มีงบบฯ ส.ส. จะไปช่วยเหลือประชาชนได้อย่างไร

8) **นายสมศักดิ์ คุณเงิน**^{๘๗} อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น พรรคเสรีธรรม ได้กล่าวถึงงบบฯ ส.ส.ว่า โครงการที่เสนอมายังตนนั้นมียอดทั้งหมดประมาณ 61 ล้านบาท ซึ่งมากกว่างบประมาณที่ตนได้รับถึง 3-4 เท่า ซึ่งโครงการส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาใกล้ตัวของชาวบ้าน เช่น ถนนในหมู่บ้าน เรื่องสาธารณประโยชน์ ถนนเชื่อมหมู่บ้าน เมรุเผาศพ การอบรมกลุ่มสตรีและอาชีพ เรื่องสุขภาพชีวิต ศูนย์บริการสาธารณสุข สุขมูลฐาน รถพยาบาลประจำโรงพยาบาล เครื่องคอมพิวเตอร์หน่วยราชการ ถนนในโรง

^{๘๗} สัมภาษณ์ สมศักดิ์ คุณเงิน, อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น.

เรียน พัฒนาทักษะเกี่ยวกับภาษาของโรงเรียนมัธยม ชุดหูฟัง ชุดสระในไร่นา สนับสนุนเครื่องจักรกล เครื่องสูบน้ำ แหล่งน้ำ กองทุนหมู่บ้าน วัดวา ศาสนา ฯลฯ สำหรับเกณฑ์ในการคัดเลือกในแต่ละโครงการนั้นจะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. อนุมัติให้เป็นไปตามความประสงค์ของพี่น้องประชาชน หมายถึง ตอบสนองสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน เช่น เรื่องหอกระจายข่าว ถนนริมทาง ศาลาพักผ่อน โดยสาร พัฒนากลุ่มแม่บ้าน สนับสนุนศูนย์บริการสาธารณสุขมูลฐาน กองทุนยา ปุ๋ย ถนน สิ่งใกล้ตัว เพื่อตอบสนองสิ่งเหล่านี้ให้กับประชาชน

2. ให้เป็นไปตามที่ตนปรารถนา โดยในส่วนนี้จะให้เป็นส่วนที่จะให้ไปเป็นไปตามนโยบายทางการเมือง ช่วงรณรงค์หาเสียง ประกาศแนวทางว่าจะทำอย่างไร ซึ่งเป็นส่วนของพรรคและแนวคิดทางการเมือง เช่น นำงบมาจัดซื้อรถชุดไว้ให้ประชาชนได้มายืมไว้ใช้ เพื่อสนับสนุนการทำไร่นาสวนผสม เพื่อยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น สนับสนุนการประกอบอาชีพของประชาชนให้ดีขึ้น

ส่วนเรื่องการโอนงบ ส.ส. ไปให้ อบต. นั้นตนเห็นว่า สมควรที่จะมีการปรับงบ อบต. ให้เพิ่มขึ้นตามสัดส่วนแต่ละปี เช่น ปัจจุบัน 1 ล้านบาท - 2 ล้านบาท ปีหน้าควรประเมินเพิ่มขึ้นตามสัดส่วน อาจจะเป็น 50% - 100 % 2 ล้าน หรือ 3 ล้าน 5 แสน - 4 ล้าน เพื่อถมช่องว่างในส่วนที่รัฐบาลส่วนกลางละเลย ถนนเชื่อมระหว่างจังหวัด ภาค อำเภอ พัฒนาได้ดีพอสมควรแล้ว มีปัญหาตรงที่หลุมบ่อระหว่างหมู่บ้าน ตำบล อบต. จะทำเต็มส่วนต่อตรงนี้ได้ดี เป็นเรื่องของเขาและทำอยู่ทุกวัน เรื่องขยายไฟฟ้า หมู่บ้าน เรื่องพัฒนาอาชีพ ตรงนี้ควรจะได้พัฒนาขึ้นหกพันตำบลไม่มากมายอะไร ตำบลละ 3 ล้านบาท ก็ไม่ถึง 2 หมื่นล้าน กระจายทั่วไปไม่มีการแกว่งตัวงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ขณะนี้ก็ยังสมควรคงงบฯ ส.ส. ไว้จนกว่า อบต. จะยืนได้มีงบฯ เพียงพอดำเนิน ตรงนั้นก็ปรับลดกันได้ เพราะบางส่วนหนึ่งนั้นงบฯ ตรงนี้ก็ไม่ต้องพออยู่แล้ว ขอมาก็ไม่สามารถจัดงบฯ ให้พออยู่แล้ว งบฯ 20 ล้าน อบต. ละ 2 ล้าน ก็ 10 ตำบลเท่านั้นเอง ในเขตเลือกตั้งของตนนั้นมี 60 ตำบล ซึ่งก็กระจายไปหมด แต่ที่สำคัญประชาชนมีความเห็นว่า ส.ส. ทำอะไรได้บ้าง ยังความพึงพอใจให้ประชาชนได้บ้าง แก้ไขปัญหาบางประการให้ประชาชน เชื่อมโยงถึงองค์กรนิติบัญญัติ มีคุณค่า มีความหมายในสายตาชาวบ้านด้วย มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่าอยากจะได้ถนนสัก

เส้นหนึ่ง ต้องไปกราบตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการ ขอความเมตตาจากท่านอธิบดี กรมต่าง ๆ ที่กุมงบประมาณแผ่นดินอยู่ ส.ส.ไม่มีศักดิ์ศรี ไม่มีความหมาย ทำให้คนเหล่านั้นมอง ส.ส. เป็นตัวตลก เหมือนขอทาน ของงบประมาณมาช่วยประชาชน ถ้าหากจัดอย่างมีเหตุผลและ อยู่ในกรอบ สิ่งเหล่านี้มีเพียงพอที่จะอธิบายได้

นายสมศักดิ์ ยังได้กล่าวต่อไปว่า ในเรื่องที่ว่า งบ ส.ส. มีการทุจริตหรือไม่นั้น ตน คิดว่าการทุจริตก็อาจมีอยู่บ้างซึ่งก็ไม่ต่างกับระบบราชการ ระบบราชการเดี๋ยวนี้อีกตั้งแต่ว่าระดับตำบลจนถึงผู้ว่าราชการจังหวัด อำเภอและนายอำเภอทุกอำเภอต่างก็มีการหักเปอร์เซ็นต์ แม้ งบ ส.ส.ที่ผ่านระบบราชการก็ไปถูกหักเปอร์เซ็นต์จากระบบราชการ ถ้ามองตรงนี้เป็นคือ คอร์รัปชันหรือไม่ ตนไม่ทราบ แต่เป็นสิ่งที่ปฏิบัติกันทุกหน่วยราชการทั่วประเทศไทย ในขณะนี้ และงบฯ ส.ส. ไม่ใช่สิ่งแปลกใหม่ เพราะว่า ส.ส.เป็นผู้อนุมัติโครงการบางส่วน เห็นโครงการบางส่วน แต่เบื้องต้นเท่านั้นและก็ต้องเสนอและได้รับความเห็นชอบงบ 5 ล้านบาท จากนายกฯ และอีก 15 ล้านบาทจากอธิบดี ปลัดกระทรวง เพราะเขากลั่นกรองว่าโครงการเหมาะสมหรือไม่ และที่สำคัญที่สุดการนำไปปฏิบัติสู่พื้นที่นั้น เป็นการทำให้หน่วยงานราชการโดยสิ้นเชิง ใช้ระเบียบการจัดซื้อ จัดจ้างจะโกงก็โกงกันอยู่ตรงนั้น ส่วนการที่จะทำให้งบฯ ส.ส. มีประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องวางกติกา หากกติกาไม่ชัดเจน และการบังคับใช้ต้องเข้มแข็ง การบังคับใช้เป็นหมัน เป็นปัญหาในปัจจุบัน ไม่เอาจริงเอาจัง ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นความเคยชินปล่อยปละละเลย เป็นลักษณะลูกปูเดินตามกันแม่ปู ปัญหาของ ส.ส.หากมีการทุจริต มันก็เป็นไปในลักษณะระบบราชการปัจจุบัน

9) นายอดิศร เพียงเกษ^{๘๘} อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น พรรคหน้าไทย ได้พูดถึงงบประมาณจังหวัด (งบฯ ส.ส.) ว่า โครงการที่เสนอมาถึงตนนั้น มีจำนวนเงินมากกว่างบประมาณที่ ส.ส. ได้รับมากเป็น 100 เท่า โดยส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่สนองความต้องการของชาวบ้าน เช่นสวัสดิการของกลุ่มแม่บ้าน ครู กลุ่ม อสม. และกลุ่ม สสม. เป็นต้น ส่วนหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคัดเลือกโครงการต่าง ๆ นั้น จะพิจารณาคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ

^{๘๘} สัมภาษณ์ อดิศร เพียงเกษ, อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น.

1. จัดตามหลักการ ได้แก่ ส่งเสริมวิชาการตามความต้องการ ส่งเสริมและให้ความรู้แก่ประชาชน จัดสัมมนา พิจารณาจัดทำหนังสือแจกจ่าย

2. จัดสรรตามความต้องการที่เป็นรูปธรรม ที่เรียกร้องต้องการมา เช่น ถนนหนทางคอนกรีตเสริมเหล็ก

นอกจากนั้น นายอดิศรย์กล่าวต่อไปว่า สำหรับแนวความคิดที่จะมีการโอนงบประมาณจังหวัด (งบ ส.ส.) ไปให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้นเห็นว่าโดยหลักการแล้วจะต้องเป็นงบของอบต.อย่างแน่นอน แต่ความเข้าใจของประชาชนที่เลือก ส.ส.มากก็ต้องการให้งบฯ ส.ส.เป็นงบกลางที่จะเข้าไปแทรกในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว เพราะฉะนั้นงบฯ ส.ส.จึงยังคงมีความจำเป็นอยู่ ส่วนในเรื่องการทุจริตนั้น การที่จะมีการทุจริตหรือไม่ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง งบประมาณที่ใช้ ปปป. สตง. เข้ามาตรวจได้ ถ้าข้าราชการเข้มงวด ปฏิบัติตามระเบียบเคร่งครัด อย่ามุ่งพิจารณาที่งบฯ ส.ส.อย่างเดียว ควรจะดูงบฯ รพช. งบฯกองทัพ งบฯกระทรวงมหาดไทย ด้วย ซึ่งเมื่อเทียบกับงบฯเหล่านี้แล้ว จะเห็นได้ว่า งบฯ ส.ส.เป็นจำนวนที่น้อยมาก อีกทั้งประชาชนยังสามารถตรวจสอบได้ ถ้า งบฯ ส.ส.เอาไปดำเนินการไม่ดี ส.ส.ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการในการจัดซื้อ จัดจ้างเอง การดำเนินการในขั้นตอนนี้ จะมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ

10) ร้อยตรี นุกูล ธนิกุล ^{๑๑}สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรสงคราม พรรคความหวังใหม่ ได้กล่าวถึงงบประมาณจังหวัด (งบ ส.ส.) ว่า ส่วนใหญ่ ส.ส. จะได้รับการจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งให้เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ อย่างเช่น ชาวบ้านเดือดร้อนเกี่ยวกับบางโครงการ โดยบางตำบลปกติเขาจะมีงบประมาณอยู่แล้ว แต่บางช่วงที่ชาวบ้านยังขาด เช่น อาจจะมีขาดน้ำ 100 เมตร ขาดไฟฟ้า 5 หลังคา 10 หลังคา ขาดถนนบางช่วง เขามักจะ ให้งบ ส.ส.เป็นตัวแซมส่วนที่ขาดเหลือของ ส.ส. เป็นงบที่ช่วยเหลือชาวบ้านในส่วนที่ขาดเหลือ คืองบประจำที่ลงไปไม่ถึง อย่างเช่น ถนนบางช่วงที่ยังไม่มีและไม่ได้มาตรฐานตามหลักเกณฑ์ ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงาน รพ.ช. (สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท) หน่วยงานโยธาธิการ ถนนต้องกว้าง 10 เมตร แต่ถนนของบางอำเภอ บางจังหวัดถนนกว้าง 8

^{๑๑} สัมภาษณ์ ร้อยตรี นุกูล ธนิกุล, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสมุทรสงคราม, 31 ธันวาคม

เมตรบ้าง 4 เมตรบ้าง ไม่เข้าหลักเกณฑ์ไม่เข้าระเบียบก็ใช้งบตัวนี้เข้าไปแก้ปัญหาให้กับชาวบ้าน

ร้อยตรี นฤกุล ธนิกุล ให้ความเห็นว่าในเรื่องของการใช้จ่ายงบ ส.ส. ทุกปีที่ผ่านมาเป็นประโยชน์ต่อชาวบ้าน เพราะสามารถที่จะใช้งบ ส.ส. นี้เข้าไปแก้ไขในส่วนที่ขาดและการใช้งบ ส.ส. ควรจะเน้นในเรื่องของ

ประการที่หนึ่ง สาธารณูปโภค ซึ่งประกอบด้วย ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา

ประการที่สอง ส่งเสริมการศึกษา ส่งเสริมอาชีพ

การเน้นว่าควรใช้งบ ส.ส. ในเรื่องอะไร จะทำให้การใช้งบ ส.ส. มีประโยชน์ไม่นำไปใช้ให้เสียหาย สำหรับการให้หน่วยงานใดควบคุมการใช้งบ ส.ส. หรือโอนงบ ส.ส. ไปให้หน่วยงานใดนั้น ร้อยตรี นฤกุล ธนิกุล แสดงความเห็นว่างบ ส.ส. นี้ ส่วนใหญ่จะเป็นงบที่ไปได้ทุกกรมทุกกระทรวง ส่วนใหญ่จะไม่ระบุงบไปเลยว่าจะต้องเป็นกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง เช่น การส่งเสริมอาชีพให้ชาวบ้านเลี้ยงปลาในกระชัง เราก็จัดงบ ส.ส. โอนให้กรมประมงตามโครงการที่ประมงจังหวัดเสนอขึ้นมา จัดพันธุ์ปลา จัดกระชัง และส่งเสริมความรู้ให้ชาวบ้านในลักษณะดูแลเขาในระยะหนึ่ง

จากการศึกษาวิเคราะห์แนวความคิดของอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวสรุปได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นด้วยกับงบประมาณพัฒนาจังหวัดหรือ “งบ ส.ส.” โดยภาพรวมแล้วมีความเห็นตรงกันว่า งบ ส.ส. เป็นงบประมาณซึ่งสามารถนำมาใช้แก้ปัญหาให้กับประชาชนได้ตามความต้องการที่สุด เพราะโครงการต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้น เขียนขึ้นมาจากการตระหนักถึงปัญหาที่ประชาชนประสบอยู่ ปัญหาเฉพาะหน้าของประชาชนที่จะต้องทำการแก้ไขอย่างเร่งด่วน อีกทั้งคุณประโยชน์ของงบ ส.ส. อีกด้านหนึ่งก็คือการนำไปช่วยเสริม หรือซ่อมแซมโครงการต่าง ๆ ที่งบประมาณของส่วนราชการขาดแคลน สำหรับปัญหาการทุจริตเกี่ยวกับงบ ส.ส. เป็นประเด็นที่ไม่น่าเป็นห่วง เพราะในทางปฏิบัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียง ผู้เขียนโครงการ ไม่มีโอกาสได้จับต้องเม็ดเงิน การเบิกจ่ายเป็นไปตามขั้นตอนและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ส่วนกรณีแนวความคิดในการจัดสรรงบ ส.ส. ให้แก่สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น โดยภาพรวมแล้วอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ มีความเห็นว่า ระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น

ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมวางแผน ดำเนินการควบคุมบริหารกิจการส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ตลอดจนระบบราชการมีความเชื่องช้า ดังนั้นการแก้ปัญหาให้กับประชาชนอาจไม่ตรงกับความต้องการและทันกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ควรที่จะคงบพัฒนาจังหวัด หรือ “งบ ส.ส.” ไว้อย่างเดิมจะเป็นการดีกว่า

สำหรับแนวความคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่เห็นด้วยกับงบพัฒนาจังหวัด โดยสรุปแล้วให้เหตุผลว่า มีการนำงบประมาณไปใช้ผิดประเภท กล่าวคือ แทนที่จะนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะกลับนำไปใช้ในลักษณะของการหาเสียงอันเป็นประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้จึงสนับสนุนแนวความคิดในการจัดสรรงบพัฒนาจังหวัดไปให้กับองค์กรท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นได้รู้จักบริหารปกครองตนเอง ขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมีบทบาทในทางกระบวนการนิติบัญญัติแต่เพียงอย่างเดียว ไม่ควรไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหาร

5.3.2. ความคิดเห็นของบุคคลอื่น ๆ

5.3.2.1 ความคิดเห็นของประชาชน

ก ความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป

ประชาชนโดยทั่วไปไม่เห็นด้วยกับงบพัฒนาจังหวัดของ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเหตุผลหลายประการ ดังจะเห็นได้จาก

1) นายประเวศน์ คิดอ่าน^{๙๐} ได้แสดงความคิดเห็นว่า ขอคัดค้านการจัดสรรงบฯ ส.ส. และขอให้คณะกรรมการจัดงบฯ ส.ส. นี้ออกไปทั้งหมด อย่าให้มีเลย เพราะขัดทั้งในแง่ของขอบเขตหน้าที่ของ “ความเป็น ส.ส.” และในแง่ของ “การบริหารราชการ” ในส่วนตัวเข้าใจว่า หน้าที่หลักของ ส.ส. คือการออกกฎหมายและการควบคุมการบริหารของรัฐบาล นั้นหมายความว่า เมื่อนโยบายของรัฐบาลผ่านการรับรองของสภาแล้ว ส.ส. ทั้งหลายมีหน้าที่ที่จะดูว่ามีอะไรที่รัฐบาลไม่ได้ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ จะกระทำด้วยวิธีใดก็ได้แต่ตามที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้ ในเวลาเดียวกันเมื่อไปพบปะเยี่ยมเยียนหรือเมื่อประชาชนในเขตของตนเรียกร้องเข้ามา ส.ส. ทั้งหลายก็นำปัญหาข้อเรียกร้องเหล่านั้นมาเพื่อนำเสนอรัฐบาล ตลอดจนตราเป็นกฎหมาย กฎระเบียบแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการ

^{๙๐} ประเวศน์ คิดอ่าน, “เลิกเสียเถอะงบ ส.ส.” มติชนรายวัน (5 กุมภาพันธ์ 2536).

ปรับปรุงการบริหารราชการและการพัฒนาประเทศที่เหมาะสมต่อไป ในขณะนี้ ส.ส.กลับให้ความสนใจเรื่อง “งบประมาณจังหวัดของ ส.ส.” มากกว่าหน้าที่ความรับผิดชอบหลักและพยายามรักษาไว้เพื่อรักษาอำนาจและรายได้เปรียบทางการเมืองของตนเองในอนาคต

เหตุผลที่นายประเวศน์แสดงความคิดเห็นคัดค้านการตั้งบฯ ส.ส.นี้มีอยู่ 2 ประเด็นด้วยกันคือ

ประการแรก บฯ ส.ส.เป็นการก้าวก้าวและซ้ำซ้อนกับงานประจำของข้าราชการ หน้าที่ของข้าราชการคือ การปฏิบัติงาน โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนน การขุดบ่อน้ำ การสร้างสาธารณประโยชน์ การพัฒนาแหล่งน้ำและอื่น ๆ สิ่งเหล่านี้เป็นหน้าที่โดยตรงของข้าราชการประจำ 7-8 แสนคนกระจายอยู่ทั่วประเทศอยู่แล้ว ไม่จำเป็นที่ ส.ส. จะเข้าไปทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันอีก

ในแง่ของการพัฒนาแล้ว ไม่เชื่อว่าด้วยบฯ ส.ส.นี้ ส.ส.จะทำได้อย่างต่อเนื่อง เพราะ ส.ส.มีวาระการเป็น ส.ส.เพียง 4 ปี เท่านั้น แต่โดยระบบราชการ ข้าราชการสามารถติดตามการปฏิบัติงานและโครงการได้อย่างต่อเนื่องมากกว่า

ที่สำคัญ การที่ ส.ส.ใช้บฯ นี้ไปทำโครงการต่าง ๆ กลับเป็นการดิศเครดิตรหรือทำให้ประชาชนเกิดการเปรียบเทียบและเกิดความรู้สึกไม่พอใจข้าราชการประจำเพิ่มมากขึ้น เพราะการมาอยู่ชั่วคราวของส.ส.ย่อมสามารถเอาใจประชาชนได้ดีกว่าข้าราชการซึ่งจะต้องทำงานกับประชาชนตราบนานเท่านาน ย่อมเกิดความรู้สึก “แข็ง” กันบ้างระหว่างประชาชนกับข้าราชการประจำ แต่นั่นไม่ใช่สิ่งผิดปกติแต่อย่างใด

ประการที่สอง บฯ ส.ส.เป็นการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของ ส.ส. และกีดกันการเข้าสู่สภาของผู้สมัครหน้าใหม่ เพราะบฯ ส.ส.โดยประมาณคนละ 5 ล้านบาทต่อปี (หรือถ้าสภาอยู่ครบเทอม ส.ส. แต่ละคนก็จะมึงบฯ ใช้คนละ 20 ล้านบาทเป็นอย่างต่ำ) นั้น นับว่าเป็นบฯ ที่มากพอที่จะรักษาและสร้างฐานอำนาจหวัคະແນ่นสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้อย่างสบาย เมื่อเป็นเช่นนี้ มีหรือที่ผู้สมัคร ส.ส. หน้าใหม่จะสู้ได้ (นอกจากผู้สมัครหน้าที่ที่เป็นคนเก่งจริง หรือมีเงินและนายทุนอยู่เบื้องหลังเท่านั้น)

โดยสรุป นายประเวศน์ เรียกร้องให้ยกเลิกบฯ ส.ส.เสีย และนำงบนั้นไปสนับสนุนแก่สภาตำบล



LIART

2) **เปลว สีเงิน**^๙ นักหนังสือพิมพ์กล่าวว่าไม่เห็นด้วยกับงบฯ ส.ส. เพราะแม้กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส.แต่ละคน ใช้เงินในการหาเสียงได้ไม่เกิน 1 ล้านบาท แต่ถ้ามองกันให้ดี ผู้เป็น ส.ส.อยู่ก่อน มีอภิสิทธิ์เหลือล้น สามารถใช้เงินหาเสียงได้ถึง 21 ล้านบาท คือ งบฯ ส.ส.หรืองบพัฒนาจังหวัดอีก 20 ล้านบาท ซึ่งอดีต ส.ส.มีเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว เงินก้อนนี้ใช้จ่ายเห็นชัดเจนเป็นรูปธรรม เป็นเงินสามารถผูกจิต มัดใจ ระหว่างประชาชนในพื้นที่กับ ส.ส.แถมขันชะเนาะแน่นลงไปทุกปี...ทุกปี ตรงกันข้าม ผู้สมัครหน้าใหม่นอกจากต้องจ่ายเงินตัวเองแค่ 1 ล้านบาท แถมใช้จ่ายในการหาเสียง ไม่ใช่ใช้จ่ายเพื่อสร้างทุกข์ สร้างสุขให้ประชาชนในพื้นที่เหมือนอดีต ส.ส.ที่มีงบ 20 ล้าน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าได้เปรียบ เสียเปรียบกันมากเหลือเกิน ลักษณะนี้ จะทำให้การเมืองระบบรัฐสภามีสถานภาพเป็น “อาชีพยั่งยืน” อาชีพหนึ่งของนักเลือกตั้ง ไม่ต้องทำมาหากินอะไรอื่น คอยลงสมัครรับเลือกตั้ง ปลูกได้เข้ามาลักรั้งก็จะเข้าสู่วงจร “เงินประชาชน ชื่อประชาชน” คือมีงบ 20 ล้าน หาเสียงหมุนเวียนให้กับตัวเองตลอดระยะเวลาที่ยังมีสภาพอยู่ นาน ๆ เข้าระบบสภาก็จะเข้าสู่สภาพ “มีขาใหญ่ผูกขาด” ไม่แตกต่างจากพวกที่มีวุฒิจนกลายเป็น “พีเอ็ม” แถวๆ คิวรถเมล์ รถสองแถว หรือคิวรถสนามบิน เลือกตั้งก็ครั้ง ๆ ก็ได้ แต่ไม่เคยใช้ฐานะของสมาชิกรัฐสภาคิดค้นมันสมองนำสิ่งดีอันใดมาเพื่อการพัฒนาชาติและสังคม ดีแต่คอยโอ้อวด ตีโวหาร หวังฟลุ้ก มีที่กินข้าว กินเหล้า แถมได้เงินเดือน โลกหมุนไป นำสิ่งใหม่เข้ามา ผู้คนในสังคม หู ตา กว้างขวางขึ้น โลกเปลี่ยน ความคิดคนเปลี่ยน แต่นักเลือกตั้งในระบบ “ผูกขาด” ไม่เคยเปลี่ยน “คน”ไม่เปลี่ยนมิเป็นไร แต่ “สมอง”ของคนที่ไม่เปลี่ยน ก็ไม่มีการเปลี่ยนไปตามวัฒนาการแห่งยุค นีลิ...อันตรายอาจจะยังไม่ถึงขั้น “สุนัขในรางหญ้า” แต่ขึ้นปล่อยนานไปกว่านี้ ก็คงไม่ผิดแผกกัน เมื่อคนในระบบรัฐสภา ส่วนหนึ่งเป็นมาอย่างนี้ และอยู่อย่างนี้ คนรุ่นนี้ พ.ศ. นี้ จะหวังให้คนในระบบรัฐสภา คิดสร้างสรรค์ และนำสิ่งใหม่ที่ดีกว่ามาสู่สังคมชาติได้อย่างไร

3) **สมเจตน์ วัฒนาธร**^{๙๒} ไม่เห็นด้วยกับงบฯ ส.ส. เช่นกัน โดยกล่าวว่า ส.ส.มีทั้งหมด 391 คน ถ้าจัดสรรให้คนละ 20 ล้านบาท ก็เป็นเงินสูงถึง 7,820 ล้านบาท

^๙ เปลว สีเงิน, “งบประจําความล้ําเหลว” สยามโพสต์ (30 มิถุนายน 2536).

^{๙๒} “ข่าว” เดลินิวส์ (14 พฤศจิกายน 2538) 19.

แต่ถ้าหากได้คนละ 25 ล้านบาท ก็จะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 9,775 ล้านบาท เงินยอดนี้มากมาย มหาศาล บบฯ ส.ส.ถูกโจมตีตลอดมาทุกปี แต่ไร้ความหมาย เสียงคัดค้านเหมือน “เสียงนก เสียงกา” ผลจากการคัดค้านก็คือ มีการเพิ่มยอดเงินให้แก่ ส.ส.สูงกว่าที่รัฐบาลเสนอทุกครั้ง ในปีงบประมาณ 2539 นี้ ก็คงจะอีหรือบเดียวกับที่ผ่านมา เพราะกรรมวิธีการงบประมาณเกือบทั้งหมดเป็น ส.ส.จึงสามารถแปรญัตติเพิ่มเงินให้แก่ตนและพวกตนได้อย่างสะดวกสบายทุก ๆ ปีไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลชุดใดจะรีบออกมาปฏิเสธแก้ตัวล่วงหน้าว่าการเพิ่มเงิน ส.ส. นี้รัฐบาลไม่เกี่ยวข้องเป็นเรื่องของคณะกรรมการและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา การแก้ตัวเช่นนี้ฟังไม่ขึ้น รัฐบาลคุมเสียงส่วนใหญ่ในคณะกรรมการและในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ถ้ารัฐบาลไม่สมรั่วมคิดหมดสติที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไข พฤติการณ์เช่นนี้เขาเรียกว่า “ปากว่า ตาขยิบ” สิ่งที่น่าละอายได้แก่การกลืนน้ำลายตัวเองของรัฐมนตรีและส.ส.บางคนที่เคยอภิปรายโดยมีบันทึกไว้ในรายงานการประชุม ผู้มีเกียรติที่ขอบอ้างว่า มาจากการเลือกตั้ง (ส่วนใหญ่ใช้เงินซื้อ) เหล่านี้ลืมคำพูดของตนเองที่กล่าวว่า เมื่อมีการจัดตั้งสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดสรรเงินให้ ส.ส.ก็หมดความจำเป็น ยินดีสนับสนุนมอบเงินให้องค์การทั้ง 2 แห่งนี้รับไปดำเนินการ เพราะรัฐซึ่งถึงความจำเป็นในท้องถิ่นดีกว่าคนอื่น แต่คำพูดดังกล่าวได้พิสูจน์ความจริงออกมาเด่นชัด กลายเป็นการโกหกมดเท็จ หลอกหลวงประชาชนให้เสื่อมศรัทธาลงเรื่อย ๆ อย่าง ๆ ออกมาแก้ตัวจนกลายเป็นสูตรสำเร็จว่า เงินบบฯ ส.ส.นี้ไม่ได้กำตัวเงิน เป็นเพียงผู้เสนอโครงการเท่านั้น ในอดีตข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้นต้องขยี้ขย้าน้ำแล้วย้ำอีกว่า เงินมากมายเกือบ 8 พันล้านบาทนี้ส่วนหนึ่งเป็นงบหาเสียงของ ส.ส. และ ส.ส.บางคนหาผลประโยชน์จากเงินยอดนี้ด้วย เป็นงบประมาณเบี้ยหวัดแตก มีการติดซื้อ ส.ส.บนลึงของที่จัดซื้อจากเงินของชาติ จากภาษีอากรของประชาชน เช่น ถ้วยชาม เครื่องครัว เต็นท์ ศาลา ฯลฯ ว่าสนับสนุนจาก ส.ส.คนนั้น คนนี้ พรรคโน้น พรรคนี้ เป็นต้น ส่วนการก่อสร้างถนนหนทางเล็ก ๆ น้อย ๆ นั้น ทำอย่างไรคุณภาพผู้ก่อสร้างรับเหมาก็ได้แก่ ส.ส.บางคนที่ตั้งบริษัทให้ชื่อบุคคลอื่นบังหน้า เงินบบฯ ส.ส.เหล่านี้ ข้าราชการทุกระดับไม่มีใครกล้าขัดขวางหรือเข้าไปยุ่งเกี่ยว ปล່อยให้ ส.ส.ทำตามสบาย ใครขึ้นทำให้ส.ส.ขุนเคืองไม่สบอารมณ์มีหวังถูกเรียกมาซักถาม สอบสวนในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร



LIRT

4) นายสัมพันธ์ เตชะอธิก^{๙๓} ได้แสดงความคิดเห็นว่า ขณะนี้มีข้อเสนอว่าในอนาคตควรยกเลิกงบฯ ส.ส.และโอนงบฯ นี้ ไปให้กับสภาตำบลซึ่งอยู่ใกล้ชิดปัญหาประชาชนและน่าจะทำประโยชน์ให้แก่ชาวบ้านได้มากกว่า ส.ส. รวมทั้ง ส.ส.จะได้ไปทำบทบาทโดยตรงในด้านนิติบัญญัติ และนโยบายโดยรวมของรัฐ

ข้อเสนอนี้นับเป็นข้อเสนอที่ดี และน่าจะมีผลทางอ้อมในการลดการซื้อสิทธิขายเสียง รวมทั้งการได้ ส.ส.ที่มีคุณภาพมากขึ้นด้วย เพราะถ้า ส.ส.ไม่กล้ามาเกี่ยวพันกับเรื่องเงิน ๆ ทอง ๆ การเปิดเงื่อนไขให้มีผลประโยชน์และการหาเสียงโดยใช้งบประมาณในรูปการพัฒนาก็ได้หมดไป โอกาสที่ผู้สมัครแข่งขันอื่น ๆ จะเบียดแทรกเข้ามาเป็น ส.ส. จะได้มีสูงขึ้น

ถ้าจะให้ใช้งบประมาณหาเสียงสำหรับผู้สมัคร ส.ส. ทุกคน ควรทำในรูปแบบการจัดสรรเงินหาเสียงจากงบประมาณของรัฐให้เท่า ๆ กันเป็นคนละ 1 ล้านบาท วิธีนี้ต้องหมายความว่ารัฐบาลมีงบประมาณเหลือคงคลังจำนวนมากเพียงพอ

อีกวิธีหนึ่งในอเมริกากำลังมีการรณรงค์ให้ออกกฎหมาย คือ การให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพสามารถรวมกลุ่มกันเป็น PAC และบริจาคเงินสนับสนุนให้แก่ผู้สมัคร ส.ส.และวุฒิสมาชิกได้ Pac ละ 10,000 ดอลลาร์ หรือราว 250,000 บาท ส.ส.จะหา กลุ่มผู้สนับสนุนหลาย ๆ Pac เพื่อมีเงินมากพอหาเสียง วิธีนี้ก็เพื่อป้องกันนายทุนคนใดคนหนึ่งมีอิทธิพลหรือซื้อ ส.ส./วุฒิสมาชิกให้ทำหน้าที่ช่วยธุรกิจของตนได้ เพราะ ส.ส.จะเป็นคนของประชาชนหลายกลุ่มอาชีพ กฎหมายนี้ใช้กับผู้สมัครประธานาธิบดีได้แล้ว แต่ยังไม่มีการกฎหมายสำหรับ ส.ส.และวุฒิสมาชิก เมืองไทยน่าจะมีการรณรงค์กฎหมายแบบนี้เหมือนกัน

เมื่อพิจารณาไตร่ตรองดูแล้วเหมือนกับว่าเมืองไทยไม่ขาดแคลนเงิน แต่มีปัญหาวิธีใช้ที่ไม่แก้ปัญหาประชาชนและพัฒนาคุณภาพชีวิตการใช้เงินถูกนำไปสร้างถาวรวัตถุและแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหมด รวมทั้งมุ่งไปสู่ทิศทางเดียวคือการเปลี่ยนแปลงประเทศสู่การผลิตภาคอุตสาหกรรมไม่มีนโยบายการอุดหนุนได้ในชนบทของเกษตรกร ภาพเมืองไทยในอนาคตจึงเป็นภาพที่ต้องมีคนจน คนจรจัด คนลักขโมย ซึ่งอยู่สลัมในตัวเมืองใหญ่ ๆ เพิ่มขึ้นเหมือนตัวเมืองใหญ่ ๆ ทั่วโลก และผู้คนจะขาดความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินขณะนี้ภาพนี้ก็ปรากฏขึ้นแล้วและคงมีมากขึ้น ๆ

^{๙๓} “ข่าว”, มติชนรายวัน (24 สิงหาคม 2538) : 19-20.

วิธีที่จะสร้างความอยู่รอดให้กับคนชนบท และป้องกันปัญหาได้ คือ การกลับไปหารากฐานชีวิตเกษตรที่เกษตรกรรมมีทักษะเดิม ซึ่งบ.ส.ก็ไม่ได้ทำหน้าที่นี้ ดังนั้น การโอนงบประมาณให้ไปอยู่ในสภาพตำบลและมีนโยบายการใช้งบประมาณไปด้วย โดยให้สัดส่วนลักษณะโครงการเฉพาะหน้าหรือถาวรวัตถุน้อยกว่าหรือเท่า ๆ กับการสนับสนุนอาชีพเกษตรกรรมในชนบท

ที่สำคัญต้องมีการอบรมกรรมการสภาพตำบลให้ทั่วถึงและกำหนดนโยบายที่ชัดเจนก่อนนำงบประมาณไปสนับสนุน เพราะไม่เช่นนั้นสภาพตำบลจะทำเหมือนบ.บ. ส.ส. และราชการทั่วไปโดยไม่แก้ปัญหในท้องถิ่นเลย ซึ่งนั่นเท่ากับเป็นการยกย้ายเงินจาก ส.ส. ไปสู่สภาพตำบล ทำงานแบบอัยการซื้อขนมายเหมือนเดิมคือ กำหนด/ผู้ใหญ่หรือให้พรรคพวกรับเหมาโครงการที่พวกตนอนุมัติทำเองได้เงินเอง

ข. ความคิดเห็นของประชาชนในเขตจังหวัดขอนแก่น ลำปาง และสมุทรสงคราม

ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยได้ออกแบบสอบถามความคิดเห็นของประชาชน ประเด็นสำคัญที่ตั้งไว้ในการออกสำรวจแบบสอบถามเกี่ยวกับบ.บ. ส.ส. คือ

- 1) ความเข้าใจที่แท้จริงของบ.บ. ส.ส. ในระดับท้องถิ่นว่ามีความชัดเจนถูกต้องในบทบาทและที่มาของบ.บ. ส.ส. อย่างไร
- 2) ปัญหาการทุจริตของการใช้เงินบ.บ. ส.ส. ว่ามีอยู่มากน้อยเพียงไร
- 3) แนวทางของการแก้ไขปรับปรุงบ.บ. ส.ส. นั้น มีความคิดเห็นว่าการที่จะดำเนินการอย่างไร

ซึ่งสรุปผลการวิจัยภาคสนามได้ว่า

1) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ บ.บ. ส.ส.

ในประเด็นนี้ การสำรวจได้เน้นถึงความเข้าใจที่ถูกต้องว่าที่มาของบ.บ. ส.ส. คืออะไร โดยในเบื้องต้นเป็นการถามถึงการรู้จักบ.บ. ส.ส. ในแต่ละจังหวัด ซึ่งผลที่ได้พบว่าโดยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70) ของผู้ถูกสัมภาษณ์รู้จักบ.บ. ส.ส. นั่นคืออะไร โดยประชาชนในชนบทจะตอบว่ามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบ.บ. ส.ส. มากกว่าผู้ที่อยู่ในเขตเมือง ดังจะเห็นได้จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 895 ราย ประชาชนในชนบทที่ รู้จักบ.บ. ส.ส. มีร้อยละ 69.05 ของผู้ตอบแบบสอบถาม (ดูตารางที่ 1) และในจำนวนผู้ที่ตอบว่ารู้จักบ.บ. ส.ส.

นี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท (ดูตารางที่ 1) และจะเห็นได้ว่าจังหวัดลำปางมีสัดส่วนของผู้ที่ตอบว่ารู้จักงบฯ ส.ส.นี้มากที่สุด รองลงมาได้แก่จังหวัดสมุทรสงคราม และขอนแก่น ตามลำดับ (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1

แสดงการรับรู้เกี่ยวกับงบประมาณพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ของกลุ่มตัวอย่างประชาชนในจังหวัดลำปาง ขอนแก่น และสมุทรสงคราม
จำแนกตามตัวแปรภูมิลาเนาเขตเมือง และชนบท

จังหวัด	ทราบ			ไม่ทราบ			รวม		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
ลำปาง	46	194	240	10	24	34	56	218	274
%	16.79	70.80	87.59	3.65	8.76	12.41	20.44	79.56	100.00
ขอนแก่น	64	236	300	54	146	200	118	382	500
%	12.80	47.20	60.00	10.80	29.20	40.00	23.60	76.40	100.00
สมุทร สงคราม	51	27	78	24	19	43	75	46	121
%	42.15	22.31	64.46	19.83	15.70	35.54	61.98	38.02	100.00
รวม	161	457	618	88	189	277	249	646	895
%	17.99	51.06	69.05	9.83	21.12	30.95	27.82	72.18	100.00

ถึงแม้ว่าจะมีผู้ที่ตอบว่ารู้จักงบฯ ส.ส.อยู่ในสัดส่วนที่สูงก็ตาม แต่เมื่อทำการตรวจสอบถึงความรู้ที่ถูกต้องถึงที่มาของงบฯ ส.ส.ว่าคืออะไรนั้น ปรากฏว่า ประชาชนยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับงบฯ ส.ส.ที่ยังคลาดเคลื่อนเป็นอันมากมีเพียงร้อยละ 18.7 เท่านั้น ที่สามารถอธิบายว่างบฯ ส.ส.คืออะไรได้ถูกต้อง (ดูตารางที่ 2) ส่วนใหญ่แล้วประชาชนคิดว่างบฯ ส.ส.คืองบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้กับ ส.ส.โดยตรงเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่ ขณะเดียวกันมีประชาชนอีกเป็นจำนวนมากที่คิดว่างบฯ ส.ส.คือเงินที่มาจากเงินส่วนตัวของ ส.ส.เอง (ดูตารางที่ 2)



LIART

ตารางที่ 2

แสดงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ของกลุ่มตัวอย่างประชาชนในจังหวัด ลำปาง ขอนแก่น และสมุทรสงคราม
จำแนกตามตัวแปรภูมิลำเนา เขตเมืองและชนบท

ความคิดเห็น	จังหวัด	ภูมิลำเนา		รวม
		เมือง	ชนบท	
เงินที่ ส.ส.แปรญัตติมาลงที่จังหวัด	ลำปาง	3 3.10	3 1.10	6 2.21
	ขอนแก่น	2 0.40	32 6.37	34 6.77
	สมุทรสงคราม	18 14.88	9 7.44	27 22.31
	รวม	23 2.57	44 4.92	67 7.49
เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้กับส่วนราชการ ต่างจังหวัด	ลำปาง	2 0.74	11 4.04	13 4.78
	ขอนแก่น	1 0.20	12 2.39	13 2.59
	สมุทรสงคราม	24 19.83	1 0.83	25 20.66
	รวม	27 3.02	24 2.68	51 5.70
เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้กับ ส.ส. โดยผู้ว่าราชการจังหวัด	ลำปาง	36 13.24	71 26.10	107 39.34
	ขอนแก่น	40 7.97	121 24.10	161 32.07
	สมุทรสงคราม	1 0.83	6 4.96	7 5.79
	รวม	77 8.60	198 22.1	275 30.7
เงินพัฒนาจังหวัดให้กับสภาตำบล	ลำปาง	0 0.00	2 0.74	2 0.74
	ขอนแก่น	21 4.18	87 17.33	108 21.51
	สมุทรสงคราม	7 5.79	4 3.31	11 9.09
	รวม	28 3.13	93 10.39	121 13.52

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ความคิดเห็น	จังหวัด	ภูมิลำเนา		รวม
		เมือง	ชนบท	
เงินพัฒนาจังหวัดที่รัฐจัดสรรตามข้อ เสนอของสภาตำบล	ลำปาง	0 0.00	5 1.84	5 1.84
	ขอนแก่น	3 0.06	5 1.00	8 1.59
	สมุทรสงคราม	4 3.31	1 0.83	5 4.13
	รวม	7 0.78	11 1.23	18 2.01
เงินพัฒนาจังหวัดที่รัฐจัดสรรตามข้อ เสนอของ ส.ส.	ลำปาง	12 4.41	84 30.88	96 35.29
	ขอนแก่น	10 1.99	52 60.00	67 13.35
	สมุทรสงคราม	1 0.83	8 6.61	9 7.44
	รวม	23 2.57	144 16.09	167 18.66
เงินส่วนตัวของ ส.ส.	ลำปาง	0 0.00	11 4.04	11 4.04
	ขอนแก่น	35 6.97	67 13.35	102 20.32
	สมุทรสงคราม	14 11.57	15 12.40	28 23.97
	รวม	49 5.47	93 10.39	142 15.87
อื่น ๆ	ลำปาง	3 1.10	29 10.66	92 11.76
	ขอนแก่น	6 1.20	8 1.59	14 2.79
	สมุทรสงคราม	6 4.96	2 1.65	8 6.61
	รวม	15 1.68	39 4.36	54 6.03

ความเข้าใจของประชาชนดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของการนำเงินบฯส.ส. ไปใช้ที่ทำให้ประชาชนมีทัศนคติ และความเข้าใจต่อที่มาของบฯ ส.ส.ที่คลาดเคลื่อน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงทัศนคติของประชาชนว่างบฯ ส.ส.มีความเหมาะสมหรือไม่เมื่อเปรียบเทียบกับเงินงบประมาณจากแหล่งอื่น ๆ ที่ได้ทำได้ในพื้นที่ ปรากฏว่ามีเพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่เห็นว่างบฯ ส.ส.มีประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง แต่ที่เหลือร้อยละ 45 กลับคิดว่างบฯ ส.ส.ไม่ได้มีส่วนช่วยในการพัฒนาท้องถิ่น และที่เหลือนั้นคิดว่าการใช้งบฯ ส.ส.ไม่ได้มีความแตกต่างจากการใช้งบประมาณประเภทอื่น ๆ ของรัฐบาล (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3

แสดงทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างประชาชนในจังหวัดลำปาง ขอนแก่น และสมุทรสงคราม เกี่ยวกับประโยชน์ของบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำแนกตามตัวแปรภูมิฐานะ เขตเมืองและชนบทเปรียบเทียบกับประโยชน์ของงบประมาณประเภทอื่น

จังหวัด	มีประโยชน์			ไม่มีประโยชน์			ไม่มีความแตกต่าง		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
ลำปาง	18	148	166	17	30	47	6	17	23
	6.59	54.21	60.81	6.23	10.99	17.22	2.20	6.23	8.42
ขอนแก่น	4	5	9	55	253	308	10	49	59
	0.80	1.00	1.80	10.98	50.50	61.48	2.00	9.78	11.78
สมุทร สงคราม	3	1	4	28	20	48	6	5	11
	2.48	0.83	3.31	23.14	16.53	39.67	4.96	4.13	9.09
รวม	25	154	179	100	303	403	22	71	93
	2.79	17.21	20.00	11.17	33.85	45.03	2.46	7.93	10.39

2) ปัญหาการทุจริตในการใช้งบฯ ส.ส.

เป็นที่น่าแปลกใจประการหนึ่งว่า จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบฯส.ส. ในประเด็นที่ว่ามีการทุจริตในการใช้งบฯ ส.ส.หรือไม่ ผลจากการสำรวจจะระบุว่า ไม่มีหรือไม่สามารถระบุได้ว่ามีการทุจริตหรือไม่เกินกว่าร้อยละ 50 (ดูตารางที่ 4) และใน

จำนวนผู้ที่คิดว่ามีการทุจริตนั้น มีถ้ามถึงระดับความเข้มข้นของการทุจริตที่เกิดขึ้นนั้น ปรากฏว่ามีอยู่เพียงในระดับเล็กน้อยเท่านั้น มีเพียงร้อยละ 10 ของผู้ตอบว่ามีการทุจริตที่คิดว่าการทุจริตนั้นมีอยู่ในระดับที่มาก (ดูตารางที่ 5)

อย่างไรก็ตามในการตั้งคำถามเกี่ยวกับการทุจริตหรือไม่ในการใช้เงินงบบุ.ส.ส. เป็นเพียงการสอบถามในลักษณะกว้าง ๆ เพื่อหาความรู้สึกของประชาชนที่มีอยู่ในเรื่องนี้ ยังไม่ได้เจาะลึกถึงลักษณะของการทุจริตที่ยังมีความแตกต่างกันระหว่างหน่วยราชการและในสายตาประชาชน ดังนั้นคำตอบที่ได้รับ ณ ที่นี้จึงยังอาจจะไม่สามารถนำไปสรุปได้ทันทีถึงการใช้เงินงบบุ.ส.ส.ว่ามีประสิทธิผลเต็มที่ต่อการพัฒนาท้องถิ่น

ตารางที่ 4

แสดงทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างประชาชนในจังหวัดลำปาง ขอนแก่น และสมุทรสงคราม
เกี่ยวกับการทุจริตงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
จำแนกตามตัวแปรภูมิอำนาเขตเมืองและชนบท

จังหวัด	มีการทุจริต			ไม่มีการทุจริต			ไม่สามารถระบุได้		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
ลำปาง	38	130	168	0	33	33	18	53	71
	13.97	47.79	61.76	0.00	12.13	12.13	6.62	19.49	26.10
ขอนแก่น	4	6	10	55	197	252	59	181	240
	0.80	1.20	1.99	10.96	39.24	50.20	11.75	36.06	47.81
สมุทร สงคราม	1	1	2	23	17	40	51	28	79
	0.83	0.83	1.65	19.01	14.05	33.06	42.15	23.14	65.29
รวม	43	137	180	78	247	325	128	262	390
	4.80	15.31	20.11	8.72	27.60	36.31	14.30	29.27	43.58



LIART

ตารางที่ 5

แสดงระดับความคิดเห็นในภาพรวมเกี่ยวกับการทุจริตงบบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร ของกลุ่มตัวอย่างประชาชนในจังหวัดลำปาง ขอนแก่น และสมุทรสงคราม

กลุ่มตัวอย่าง	ความคิดเห็น			รวม
	น้อย	ปานกลาง	มาก	
ประชาชนในจังหวัดลำปาง	120	40	20	180
ขอนแก่นและสมุทรสงคราม	(67.0)	(22.2)	(10.8)	(100)

3) การปรับปรุงวิธีการจัดสรรเงินงบบฯ ส.ส.เพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ควรจัดทำอย่างไร

ในเรื่องนี้เป็นการพิจารณาถึงวิธีการแก้ไขปัญหาของการจัดสรรเงินงบบ ส.ส.ที่ถูกนำไปใช้ในแต่ละท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามความต้องการที่แท้จริงของแต่ละท้องถิ่น และป้องกันการครหาถึงการใช้งบงบบฯ ส.ส.ที่จะเป็นการเอื้อประโยชน์แก่คนบางกลุ่มในพื้นที่เท่านั้น จากผลการสำรวจพบว่าส่วนใหญ่ต้องการให้มีการแก้ไขปรับปรุงวิธีการจัดสรรเงินงบบฯ ส.ส.จากวิธีการปัจจุบันที่ให้อำนาจ ส.ส.เป็นผู้ที่จัดการกับเม็ดเงินในการนำเสนอขอเงินงบประมาณจากรัฐบาลเอง โดยวิธีการใช้งบงบบฯ ส.ส.ประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่มีผู้ต้องการมากที่สุดคือ การให้นำเงินที่จะจัดสรรเป็นงบบฯ ส.ส.ดังกล่าวไปรวมไว้เป็นเงินอุดหนุนที่ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาตำบล ทั้งนี้เนื่องจากเชื่อว่าการใช้จ่ายเงินจะมีความใกล้เคียงกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุดและสามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายได้ดีที่สุด ขณะเดียวกัน ทางเลือกอีกประการหนึ่งที่ได้รับการเสนอคือ การให้เม็ดเงินนี้รวมอยู่ในจังหวัดแล้วให้มีการกระจายการจัดสรรตามความต้องการของประชาชนภายในจังหวัดตามพื้นที่ต่าง ๆ

มีเพียงร้อยละ 13 เท่านั้นที่คิดว่าการใช้งบงบบฯ ส.ส.ควรที่จะคงเอาไว้แบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และอีกร้อยละ 16.4 ที่คิดว่าควรจะเป็นการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (ดูตารางที่ 6) คำตอบที่ได้รับในแต่ละประการนี้ สมควรที่จะต้องมีการศึกษาให้รู้ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงของการปรับกระบวนการงบบฯ ส.ส.ดังกล่าว

ตารางที่ 6

แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในจังหวัดลำปาง ขอนแก่น และสมุทรสงคราม จำแนกตามตัวแปรภูมิภาคเมือง และชนบท

(53)	รวมกับบ อบต หรือสภาตำบล			คงไว้เหมือนเดิม			ใช้จังหวัด			เป็นกองทุนพัฒนาท้องถิ่น			อื่นๆ			รวม		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
ลำปาง	18	48	66	7	20	27	3	11	14	21	98	119	7	40	47	56	217	273
	6.59	17.58	24.18	2.56	7.33	9.89	1.10	4.03	5.13	7.69	35.90	43.59	2.56	14.65	17.22	20.51	79.49	100.00
ขอนแก่น	31	106	137	13	58	71	37	111	148	4	11	15	33	97	130	118	383	501
	6.19	21.16	27.35	2.59	11.58	14.17	7.39	22.16	29.54	0.80	2.20	2.99	6.59	19.36	25.95	23.55	76.45	100.00
สมุทรสงคราม	3	14	17	13	4	17	22	11	33	9	4	13	28	13	41	75	46	121
	2.48	11.57	14.05	10.74	3.31	14.05	18.18	9.09	27.27	7.44	3.31	10.74	23.14	10.74	33.88	61.98	38.02	100.00
รวม	52	168	220	33	82	115	62	133	195	34	113	147	68	150	218	249	646	895
	5.81	18.77	24.58	3.69	9.16	12.85	6.93	14.86	21.79	3.80	12.63	16.42	7.60	16.76	24.36	27.82	72.18	100.00

จากตารางที่ 6 ผู้วิจัยนำเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการบ.ส. ของประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดลำปาง ขอนแก่น และสมุทรสงคราม โดยจำแนกกลุ่มตัวอย่างที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง และชนบท ซึ่งจากความคิดเห็นในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างแต่ละจังหวัดสามารถอนุมานได้ตามประเด็นต่อไปนี้

การรวมบ.ส.ไว้กับบ.อบต. หรือสภาตำบล

ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของแต่ละจังหวัดที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท ต้องการให้นำบ.ส.รวมกับบ.อบต. หรือสภาตำบล จำนวน 168 คน (ร้อยละ 18.77) และประชาชนที่อยู่ในเมืองมีความคิดเห็นดังกล่าว จำนวน 52 คน (ร้อยละ 5.81)

การคงบ.ส.ไว้ตามเดิม

ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของแต่ละจังหวัดที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท ต้องการให้คงบ.ส.ไว้ตามเดิม จำนวน 115 คน (ร้อยละ 12.89) สำหรับประชาชนที่อยู่ในเขตเมืองมีความเห็นต่อการคงบ.ส.ไว้ตามเดิม จำนวน 33 คน (ร้อยละ 9.16)

การนำบ.ส.ไว้ที่จังหวัด

ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของแต่ละจังหวัดที่อาศัยในเขตชนบท มีความเห็นให้นำบ.ส.ไว้ที่จังหวัด จำนวน 133 คน (ร้อยละ 14.86) สำหรับประชาชนที่อยู่ในเขตเมืองมีความเห็นต่อการนำบ.ส.ไว้ที่จังหวัด จำนวน 62 คน (ร้อยละ 6.93)

การให้บ.ส.เป็นกองทุนพัฒนาท้องถิ่น

ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของแต่ละจังหวัดที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท ต้องการให้บ.ส.เป็นกองทุนพัฒนาท้องถิ่น จำนวน 113 คน (ร้อยละ 12.63) สำหรับประชาชนที่อยู่ในเขตเมืองมีความเห็นต่อการให้บ.ส.เป็นกองทุนพัฒนาท้องถิ่น จำนวน 34 คน (ร้อยละ 3.80)

จากผลการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของทั้ง 3 จังหวัด เกี่ยวกับการจัดการบ.ส.นั้น สังเกตได้ว่าประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในเขตชนบท แสดงความคิดเห็นต่อการจัดการบ.ส. ตามประเด็นต่าง ๆ ค่อนข้างสูงกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าประชาชนที่อยู่ในเขตชนบทมีความใกล้ชิด

และค่อนข้างมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนมีความต้องการในด้านการพัฒนาท้องถิ่นค่อนข้างสูง ซึ่งในการพัฒนาท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณเพื่อใช้ดำเนินการ ฉะนั้นเมื่อมีความต้องการที่จะพัฒนาท้องถิ่นย่อมต้องมีความต้องการงบประมาณควบคู่ไปด้วย และเมื่อได้งบประมาณเพื่อใช้ในการจัดการแล้ว ประชาชนอาจมองต่อไปอีกว่าจะดำเนินการกับงบประมาณก่อนนั้นอย่างไรจึงจะสามารถนำมาใช้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จากแนวคิดนี้จึงนำมาเป็นข้อสรุปถึงการที่ประชาชนในเขตชนบทแสดงทัศนต่อการจัดการงบ ส.ส. ไปในด้านต่าง ๆ กันค่อนข้างสูงกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง ซึ่งส่วนใหญ่มักไม่ค่อยประสบปัญหาด้านสาธารณูปโภค

เมื่อพิจารณาทัศนอันเป็นความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการงบ ส.ส. ของประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในเขตชนบทตามเหตุผลแนวคิดดังกล่าว สามารถสรุปทิศทางของการจัดการงบ ส.ส. เรียงลำดับ ตามความคิดเห็นที่ได้ ดังนี้

1. ต้องการให้นำงบ ส.ส. ไปรวมกับงบ อบต. หรืองบของสภาตำบล (n = 168)
2. ต้องการให้นำงบ ส.ส. ที่ได้ไว้กับจังหวัด (n = 133)
3. ต้องการให้งบ ส.ส. เป็นกองทุนพัฒนาท้องถิ่น (n = 113)
4. ต้องการให้คงงบ ส.ส. ไว้ตามเดิม (n = 82)

ส่วนความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในเขตเมือง สามารถสรุปทิศทางของการจัดการงบ ส.ส. เรียงลำดับตามความคิดเห็นที่ได้ ดังนี้

1. ต้องการให้นำงบ ส.ส. ที่ได้ไว้กับจังหวัด (n = 62)
2. ต้องการให้นำงบ ส.ส. ไปรวมกับงบ อบต. หรืองบสภาตำบล (n = 52)
3. ต้องการให้งบ ส.ส. เป็นกองทุนพัฒนาท้องถิ่น (n = 34)
4. ต้องการให้คงงบ ส.ส. ไว้ตามเดิม (n = 33)

สรุปได้ว่าความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งในเขตเมืองและชนบทมุ่งเน้นให้นำงบ ส.ส. ไปรวมกับงบ อบต. หรืองบของสภาตำบล หรือไม่ก็ให้นำงบ ส.ส. ที่ได้ไว้กับจังหวัด ซึ่งสองประเด็นนี้กลุ่มตัวอย่างในเขตเมืองและชนบทแสดงความคิดเห็นไว้ค่อนข้างใกล้เคียงกันในลำดับของจำนวนผู้ตอบ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม

การจัดการงบประมาณ ส.ส. ตามแนวคิดของกลุ่มตัวอย่างไม่ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็นในประเด็นใด ๆ ต่างก็สรุปได้ว่างบประมาณ ส.ส.ต้องเป็นงบเพื่อใช้พัฒนาท้องถิ่น หรือเพื่อแก้ไขปรับปรุงปัญหาท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และการจัดการงบประมาณ ส.ส.นั้นควรดำเนินการให้นางบ ส.ส.ไว้กับองค์กรส่วนท้องถิ่น

5.3.2.2 ความเห็นของนักวิชาการ

ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1) ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ^{๕๔} อดีตศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้สรุปเหตุผลที่มีการเสนอให้คงบฯ ส.ส.ไว้ว่า

1. ส.ส.รู้ความต้องการของประชาชนในจังหวัดอันเป็นเขตเลือกตั้งของตนได้ดีกว่า และสามารถเสนอโครงการพัฒนาสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงเป้ากว่าข้าราชการประจำที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้น เพราะ ส.ส.ต้องพบปะกับประชาชนทุกหมู่บ้าน และตำบลในเขตเลือกตั้ง ในขณะที่ข้าราชการประจำจะเลือกไปสำรวจความต้องการของประชาชนเพียงบางหมู่บ้านที่ไปสะดวกเท่านั้น

2. ส.ส. สามารถอนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินการตามโครงการพัฒนาพิเศษได้เร็วกว่าข้าราชการประจำ เพราะไม่ต้องผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนของทางราชการ ซึ่งมีผู้บังคับหลายระดับ และต้องใช้เวลามากกว่าจะได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้

3. ส.ส.ไม่ได้เป็นผู้ถือเงินไว้ที่ตัว ส.ส. และไม่ได้ใช้เงินตามโครงการพัฒนาพิเศษด้วยตนเอง แต่ได้ส่งโครงการนั้นให้หน่วยงานระดับจังหวัดเป็นผู้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ โดย ส.ส.เป็นเพียงผู้ดูแลให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการพัฒนาที่ ส.ส. เสนอเท่านั้น

4. ส.ส. ที่เสนอโครงการพัฒนาพิเศษมีโอกาสได้เรียนรู้ว่าการทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ มากขึ้น อันจะทำให้ ส.ส.สามารถควบคุมการบริหารโครงการพัฒนาของหน่วยราชการที่รับผิดชอบในการบริหารโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ก็ไม่เห็นด้วยกับบฯ ด้วยเหตุผลคือ

^{๕๔} กรุงเทพธุรกิจ (23 กุมภาพันธ์ 2538).

1. งบฯ ส.ส. จัดหลักของการบริหารราชการแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย ที่กำหนดให้ ส.ส. มีหน้าที่ออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย และตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อรัฐสภาเท่านั้น มิใช่มาทำหน้าที่บริหารอันเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำเสียเอง เพราะหากเกิดการผิดพลาด บกพร่อง หรือไม่โปร่งใสในโครงการพัฒนาพิเศษเหล่านั้น ก็จะทำให้ ส.ส. หมดความชอบธรรมที่จะดำเนินข้าราชการประจำที่บริหารโครงการพัฒนาต่าง ๆ ผิดพลาด บกพร่องหรือไม่โปร่งใส

2. การใช้งบฯ ส.ส. เข้าซ้อนกับโครงการพัฒนาของหน่วยราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากรายละเอียดของการใช้งบประมาณในโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของ ส.ส. ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ออกมารองรับว่าจะต้องมีลักษณะงานและเป้าหมายอย่างไรอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- ก. ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาอาชีพ หรือรายได้ของประชาชน
- ข. พัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและการเกษตร
- ค. ก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคารสาธารณะ ถนน หรือทางเดิน
- ง. ส่งเสริมการศึกษา การพัฒนาจริยธรรม หรือการสาธารณสุข
- จ. ส่งเสริมการศาสนาที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 15 ของวงเงินงบประมาณที่กำหนดให้เสนอได้

3. การใช้งบฯ ส.ส. ไม่ได้รับการพิจารณาอย่างละเอียด และรอบคอบเพียงพอถึงเหตุผลและความจำเป็นของโครงการนั้น ๆ เพราะผู้เสนอโครงการ ซึ่งมักจะเป็นหัวหน้าแผนหรือผู้สนับสนุน ส.ส. มีจุดมุ่งหมายในการหาเสียงกับประชาชนในเขตเลือกตั้งมากกว่า เพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายที่วางไว้เหมือนกับโครงการพัฒนาปกติของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งจะดำเนินการตามแผนที่วางไว้ และมีการศึกษารายละเอียดมาอย่างดีแล้ว

4. งบฯ ส.ส. ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ถูกบริหารอย่างไม่โปร่งใสหรือมุ่งให้ประโยชน์แก่หัวหน้าแผนและพวกพ้องของ ส.ส. ผู้เสนอโครงการ จึงน่าจะมีการรื้อไหลสิ้นเปลืองอย่างมาก และได้ผลไม่คุ้มกับงบประมาณที่ใช้ไป ตัวอย่างเช่น ส.ส. บางท่านถูกกล่าวหาว่า ระบุตัวผู้รับเหมาที่ควรจะได้รับอนุมัติให้ทำโครงการพัฒนาพิเศษของ ส.ส. ซึ่งทำให้

ส.ส. ถูกสงสัยว่าน่าจะมีส่วนได้รับผลประโยชน์จากผู้รับเหมานั้น ๆ เหมือนกับข้าราชการประจำมักจะถูกสงสัยว่าได้รับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนาปกติที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการต่าง ๆ ทำให้ผลที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ไม่คุ้มกับเงินงบประมาณที่ใช้ไปเพราะไปตกอยู่ในท้องของข้าราชการประจำเสียบางส่วน

5. งบฯ ส.ส. หากมีต่อไปจะเพิ่มความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับวงการเมืองไทยมากขึ้น เพราะจะทำให้บุคคลที่รักประชาธิปไตยที่อยากเสนอตัวเข้ารับใช้ประชาชนในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ มีโอกาสน้อยลงเรื่อย ๆ ในการแข่งขันกับ ส.ส. ที่ครองตำแหน่งอยู่ในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ และมีงบพัฒนาไว้ใช้หาเสียง เว้นแต่จะต้องใช้เงินอย่างมากเพื่อหาเสียงหรือซื้อเสียง อันจะยังผลให้ประชาธิปไตยของไทยกลายเป็นธนาธิปไตยมากขึ้นเรื่อย ๆ

ด้วยเหตุนี้ ศ.ดร.กระมล จึงเห็นว่า น่าจะมอบงบฯ ส.ส. ส่วนหนึ่งให้แก่สภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบในการจัดทำโครงการพัฒนาหมู่บ้านต่าง ๆ เพราะสภาตำบลน่าจะรู้ความต้องการของประชาชนในหมู่บ้านต่าง ๆ ดีกว่า ส.ส. และอีกส่วนหนึ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกำลังจะได้รับการปรับปรุงให้มีหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งในเร็ว ๆ นี้ รับผิดชอบในการจัดทำโครงการพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้ ส.ส. อาจคอยสอดส่องดูแลให้สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดบริหารโครงการพัฒนาต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ส่วนงบฯ ส.ส. ของกรุงเทพฯ นั้นน่าจะมอบให้กับสภาเขตและกรุงเทพมหานครจัดทำโครงการพัฒนาแทน ส.ส. ทั้งหมด

ศ.ดร. กระมล เชื่อว่า ถ้า ส.ส. ยินดีทำตามทีเสนอนี้ จะช่วยให้องค์ประกอบของท้องถิ่นของไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้น และทำหน้าที่เป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน รวมทั้งฝึกอบรมและเตรียมผู้นำท้องถิ่นเพื่อได้เข้าเป็นผู้นำทางการเมืองระดับชาติต่อไป

นอกจากนั้น การยกเลิกงบฯ ส.ส. จะทำให้ภาพลักษณ์ของ ส.ส. ดีขึ้น และเป็นທີ່เลื่อมใสศรัทธาของประชาชนที่รักประชาธิปไตยมากขึ้น รวมทั้งขจัดความระแวงสงสัยที่มีอยู่ในใจประชาชนว่า ส.ส. หาประโยชน์จากงบฯ ดังกล่าวได้อย่างหมดสิ้น

2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ ติดตามการใช้งบประมาณประจำปี 2536 วุฒิสภา* ได้กล่าวถึงข้อเสียของงบประมาณจังหวัดนี้ว่า การจัดสรรงบประมาณ โครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ อย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก ในทางวิชาการถือได้ว่าเป็นการซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของทางรัฐบาลที่มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการอยู่แล้ว เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในลักษณะเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งตามหลักการแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจ (check and balance) ตามระบอบประชาธิปไตยนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทหน้าที่ในการตรากฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำงบประมาณไปใช้จ่ายได้โดยตรง ผลที่ตามมาจากปัญหาการซ้ำซ้อนนี้ก็คือการสิ้นเปลืองงบประมาณที่ใช้จ่ายไปในงานที่ซ้ำซ้อนและอาจไม่ได้ผลคุ้มค่าทั้งยังเป็นการเบียดวงเงินงบประมาณด้านอื่นที่จำเป็นมาอีกด้วย

ประการที่สอง อาจเป็นปัญหาการใช้งบประมาณผิดวัตถุประสงค์ กล่าวคือ งบประมาณจากโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนในจังหวัดหรือในท้องถิ่นโดยส่วนรวม แต่เนื่องจากการอนุมัติงบประมาณจำนวนนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนเป็นอย่างมาก ซึ่งการใช้ดุลยพินิจบางครั้งอาจก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าเกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่นแห่งการหาคะแนนนิยม

เนื่องจากงบประมาณจังหวัดมีข้อเสียดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมาธิการวิสามัญ จึงมีความเห็นว่า

“หากพิจารณาตามหลักการแห่งการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารแล้ว ควรยกเลิกงบประมาณตามโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสีย และควรนำงบประมาณในส่วนนี้ไปดำเนินการตามวิธีการ

* รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อติดตามการใช้งบประมาณประจำปี 2536 วุฒิสภา, หน้า 57.

จัดทำงบประมาณตามปกติ ซึ่งจะมีขั้นตอนการพิจารณาที่ถูกต้อง อาทิ โดยการกระจายงบประมาณไปให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นต้น

คณะกรรมการการวิสามัญ ได้เสนอแนะแนวทางในการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามโครงการพัฒนาพิเศษฯ ดังนี้

(1) ควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างและวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยควร เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตั้งแต่เริ่มต้น

(2) การใช้จ่ายเงินตามโครงการพัฒนาพิเศษฯ ควรหลีกเลี่ยงการใช้จ่ายฟิ้นิจส่วนตัว แต่ควรให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดของแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติโครงการในแต่ละโครงการ

(3) หากเป็นไปได้ควรลดจำนวนงบประมาณของโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสร้างระเบียบการใช้จ่ายเงินให้รัดกุมยิ่งขึ้น พร้อมทั้งสร้างระบบติดตามและประเมินผลโดยหน่วยงานที่น่าเชื่อถือ ซึ่งรวมทั้งการให้คณะกรรมการโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้รับผิดชอบในการติดตามและประเมินผล แล้วเสนอรายงานต่อนายกรัฐมนตรี

(4) ควรเร่งรัดการอนุมัติและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้นำไปดำเนินงานตามโครงการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

(5) ในอนาคตหากสภาตำบลได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ควรจะได้รับการกระจายอำนาจและผลักดันงบประมาณในส่วนนี้ไปให้กับท้องถิ่นดังกล่าวโดยตรง”

3) นายประยูร เกลิงศรี* ผู้อำนวยการบริหารสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งอดีตเคยดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีในกระทรวงพาณิชย์มาหลายกรม ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษทางด้านการบริหารงานภาครัฐและเอกชนได้วิจารณ์งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2537 ที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไปแล้ว โดยเฉพาะในส่วนของงบพัฒนา

*ประยูร เกลิงศรี, อ่างโน ผู้แทนราษฎร ปีที่ 8 ฉบับที่ 84 กันยายน 2536.

จังหวัด จำนวน 7,800 ล้านบาท โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะสามารถจัดทำโครงการเพื่อใช้จ่ายเงินงบประมาณนี้จำนวน 20 ล้านบาท ว่างงบประมาณดังกล่าวเป็นงบประมาณประเภทกระจายออกไปเป็นเบี้ยหัวแตก ไม่เป็นก้อนที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศให้ได้ผล

นายประยูร กล่าวว่างบประมาณจำนวนนี้ไม่สามารถจะนำไปแก้ปัญหาพื้นฐานของประเทศที่เกิดขึ้นได้ ถ้าหากเปรียบเทียบกับคนที่ป่วยโรคและต้องการการรักษา งบประมาณนี้เป็นเพียงการรักษาโรคโดยวิธีทายาไม่ได้เป็นการรักษาโรคโดยวิธีกินยาหรือผ่าตัด จึงไม่สามารถทำให้หายขาดได้ ซึ่งเป็นงบที่ ส.ส. จะใช้ในการหาเสียงมากกว่าที่จะใช้ประโยชน์ให้มีความคุ้มค่าต่อการพัฒนาประเทศ ความจริงแล้วงบพัฒนาจังหวัดมีต้นตอเกิดขึ้นจากเงินผันในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องการจะกระจายรายได้ไปสู่ชนบทและการเมืองช่วงนั้นมีปัญหาเรื่องการก่อกวนจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ แต่ก็ทำให้เกิดปัญหาขึ้นอย่างมากมาย อย่างไม่รู้ตัวรัฐบาลในยุคหลัง ๆ ก็ยังนำมาเป็นแบบอย่างอีก ผู้อำนวยการบริหารสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยกล่าวอีกว่า จากการที่คณะผู้แทนการค้าภาคเอกชนที่เดินทางไปประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเมื่อเร็ว ๆ นี้เห็นได้ว่าทางประเทศจีนได้ทุ่มเทงบประมาณในการพัฒนาประเทศเป็นจุด ๆ หรือเป็นกระจุก ๆ ซึ่งสามารถรวบรวมเงินงบประมาณก้อนใหญ่ไปใช้ในการพัฒนาจุดใดจุดหนึ่งได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศมากกว่ากันว่างบพัฒนาจังหวัดที่จัดให้ ส.ส. คนละ 20 ล้านบาทนั้นไม่จำเป็นจะต้องมีก็ได้เพราะ ส.ส. นั้นจะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ไม่ใช่เป็นผู้ที่ใช้จ่ายงบประมาณเสียเอง แล้วจะให้ใครเป็นผู้ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณเล่า เราพูดถึงในเรื่องหลักการกันไม่ได้ไปโจมตี ส.ส. คนใดคนหนึ่ง ส.ส. จะต้องรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นด้วย ซึ่งการที่มี ส.ส. ไม่ดีขึ้นมาก็ต้องโทษประชาชนเจ้าของประเทศที่ไม่ใช้สิทธิเสรีภาพ แสดงออกทางगरเมืองให้มากพอทั้ง ๆ ที่บ้านเมืองเราก็เป็นประชาธิปไตยและการที่บ้านเมืองไม่พัฒนาก็ไม่ใช่จะโทษแต่ข้าราชการประจำเพราะข้าราชการประจำจะทำตามนโยบายของนักการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศ ทุกวันนี้ข้าราชการไม่มีใครกล้าขัดนักการเมือง หรือไม่สามารถเสนอความคิดเห็นในการพัฒนาประเทศได้อย่าง



ที่นักเพราะจะต้องระมัดระวังตัว กลัวถูกโยกย้ายหรือได้รับความเจ็บปวดจากการกระทำของ
นักการเมือง

4) ผศ.ดร.ปรีชา สุวรรณทัต อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ ได้กล่าวถึงเรื่องงบประมาณจังหวัดหรือ งบ ส.ส. ไว้ในหนังสือรวมบทความ
กฎหมายการคลัง ดังต่อไปนี้⁹⁷

“สำหรับส่วนตัวแล้วคิดว่าบตวันี้แม้จะยอมรับว่ามีความจำเป็นระดับหนึ่ง แต่
ในหลักการก็ต้องยอมรับอีกเช่นกันว่าไม่ถูกต้องนัก เพราะว่า ส.ส.หรือฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็น
ผู้มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย ควบคุมในรูปของการอนุมัติงบประมาณราย
จ่ายออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่ได้เป็นฝ่ายจัดทำ ฝ่ายจัด
ทำคือ ฝ่ายบริหารเพราะเขารู้นโยบายของรัฐ แผนพัฒนาที่จะออกมาเป็นงบประมาณราย
จ่ายประจำปี แต่ยังสับสนกันอยู่คือ ฝ่าย ส.ส.ถือว่าเขารู้ความจำเป็นของประชาชนแต่ละพื้น
ที่หลายอย่างทำให้ ส.ส. ต้องการเข้าไปเป็นฝ่ายจัดทำ ภาพดังกล่าวปรากฏออกมาในการ
พิจารณางบประมาณรายจ่ายในชั้นกรรมาธิการ ทั้งนี้เพราะเหตุว่ากรรมาธิการหลายท่านเข้า
ไปในลักษณะล้วงลึกถึงการบริหาร การจัดสัมมนาในเรื่องนี้ทำไมไม่เพิ่มจำนวนคน บางฝ่าย
บอกว่าทำไมจำนวนคนมากจนเกินไป การก่อสร้างทำไมสร้างตึกเท่านั้นเท่านั้นชั้น หลายอย่าง
มองแล้วเป็นเรื่องของการปฏิบัติ การบริหารซึ่งต้องยอมรับว่าฝ่ายบริหารรู้ดีกว่าฝ่ายนิติ
บัญญัติ เช่น ในทางวิทยาศาสตร์ หรือทางแพทย์อะไรก็แล้วแต่ทางฝ่ายบริหารจะรู้ดีกว่า

เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในชั้นกรรมาธิการ
ล่าช้า เพราะฝ่ายนิติบัญญัติลงไปในเรื่องละเอียด ซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติ เมื่อมาถึงงบฯ ส.ส.ก็เช่น
เดียวกัน หลายคนเข้าใจผิดอย่างโดยส่วนตัวเวลาออกไปพบปะประชาชน เขาจะชี้ปัญหา
เฉพาะหน้าให้ เช่น น้ำท่วมชอย ได้งบฯ ส.ส.มาแล้วช่วยซื้อหินมาลงให้หน่อย แสดงว่าเขา
เข้าใจว่าเราได้งบฯ ส.ส. จำนวน 5 ล้านมาอยู่ในกระเป๋าและสามารถจะนำไปซื้อหรือไปทำ
อะไรก็ได้ทันที ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิด ความจริงแล้ว ส.ส.ต้องเสนอเข้าไปเป็นโครงการไป
ยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างเช่น เราจะมีหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ของมหาวิทยาลัยมหิดล

⁹⁷ ปรีชา สุวรรณทัต, รวมบทความกฎหมายการคลัง (เล่ม 2) พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537) , หน้า 21-24.

ออกไปรักษาประชาชนตามจุดที่เขามีความต้องการ เพราะฉะนั้นเงินจะไม่เกี่ยวกับเรา ทุกบาททุกสตางค์ ส.ส. เพียงแต่เป็นผู้เสนอโครงการ หรือถ้าจะซื้อที่ดินให้กับโรงเรียน ก็ต้องเสนอโครงการนี้ผ่านการเคหะแห่งชาติไป เพื่อให้เขาทำการจัดซื้อ ดังนั้น เงินตัวนี้ไม่ได้ผ่านมือ ส.ส.

การเสนอโครงการ มันก็เหมือนกับ ส.ส.ทำงบประมาณรายจ่ายจำนวน 5 ล้านดังกล่าว อย่างที่บอกว่า ส.ส.ไปจัดทำเรื่องงบประมาณไม่ได้ ต้องเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร งบ 5 ล้านเป็นข้อยกเว้น เหตุที่ให้ ส.ส. เสนอโครงการเพราะเขาไปเจอปัญหาเฉพาะหน้า และประชาชนเขาเรียกร้อง เช่น น้ำท่วมขอย สะพานพัง เรื่องเหล่านี้เป็นหน้าที่ซึ่งจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขให้ประชาชนซึ่งเราต้องรับปากกับเขาว่า ถ้าได้งบ ส.ส. มาจะนำมาลงในส่วนใดบ้าง คือรับปัญหาเฉพาะหน้าไป ขณะที่เงินจำนวน 5 ล้านบาทก็คงจะทำอะไรได้ไม่มากนัก เพราะ ส.ส. แต่ละคนไม่ได้รับผิดชอบเขตใดเขตหนึ่ง เมื่อมีอยู่หลายเขตต้องกระจายเงินจำนวนนี้ออกไปให้เกิดประโยชน์อย่างทั่วถึง เราพยายามชี้แจงบางคนก็เข้าใจ แต่ยังมีบางส่วนที่ยังไม่เข้าใจว่าเงินที่เขาตั้งงบมาให้มันเป็นเบี้ยหัวแตก

ดังนั้น โดยส่วนตัวแล้วจึงแก้ปัญหาโดยนำไปจัดทำเป็นหน่วยแพทย์เคลื่อนที่รักษาคนให้ทั่วถึง โดยเฉพาะคนที่อยู่ในภาวะที่มีความจำเป็น โดยจัดทำในวันเสาร์และอาทิตย์ และได้บอกประชาชนเหล่านั้นว่าอย่างไรก็ตามเงินที่นำมาใช้จ่ายสำหรับหน่วยแพทย์เคลื่อนที่เป็นเงินของ ส.ส. แต่เป็นเงินของประชาชนซึ่ง ส.ส. ได้ให้ทางมหิดลเป็นฝ่ายดำเนินการ ส.ส. เป็นเพียงผู้เสนอโครงการ คนที่มารับการรักษาก็ไม่จำเป็นต้องมาเลือกใครก็สามารถมาใช้บริการได้ โครงการนี้มีการประเมินผล โดยให้นักศึกษาเข้าไปสอบถามความคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งจากการสำรวจนี้พบความจริงข้อหนึ่งว่า บางคนมีความต้องการจะได้รับการรักษา แต่ไม่กล้าไปใช้บริการ เนื่องจากเขาไม่ได้ไปเลือกเรา จึงคิดว่าต่อไปนี้กิจกรรมดังกล่าวไม่ต้องบอกว่าใครเป็นคนจัดทำ ให้บอกว่าเป็นเรื่องของมหาวิทยาลัยมหิดล โดยทางเราเป็นคนเสนอโครงการไปและการรักษาไม่ต้องมีเงื่อนไขว่าจะต้องเลือก ส.ส. เรา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า งบฯ ส.ส. นั้นหากใช้ไม่เป็นจะกลายเป็นภาพลบกับตัว ส.ส. หรือเป็นเสมือนดาบสองคมเนื่องจากเรากระจายไปไม่ถึง แต่ ส.ส. ส่วนหนึ่งเขายังมองว่าเป็นประโยชน์โดยเฉพาะ ส.ส. ต่างจังหวัด



LIART

สิ่งเหล่านี้คือเรื่องของการควบคุมงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสรุปว่าจะต้องควบคุมโดยฝ่ายบริหารจึงจะมีประสิทธิภาพควบคุมตั้งแต่ตอนจัดทำ สำนักงบประมาณ หน่วยราชการที่เป็นเจ้าของงบประมาณ และจนถึงการควบคุมในการเบิกจ่าย ที่สำคัญได้แก่ กระทรวงการคลัง การควบคุมหลังจากเบิกจ่ายไปแล้ว ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง. และการควบคุมที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดนั่นคือ การควบคุมตัวเองคือเรื่องของเจ้าของงบประมาณ ซึ่งการควบคุมที่ถูกต้องจะต้องมาจากทุก ๆ ฝ่ายจนถึงสุดท้ายเมื่อเบิกจ่ายเรียบร้อยแล้วจะมีการควบคุมอีกครั้งหนึ่งโดยสภาฯ เรียกว่าการทำงานบีเพื่อเสนอต่อสภาฯ สภาฯจะมีกรรมวิธีการชุดหนึ่งติดตามงบประมาณควบคุมปิดท้าย ดังนั้น สภาฯ จะควบคุมตอนต้นคือตอนอนุมัติกับตอนสุดท้ายคืองบปีเข้า ช่วงกลางจะเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร เพราะฉะนั้นกลไกเหล่านี้ถ้าทุกฝ่ายทำงานอย่างมีประสิทธิภาพปัญหาต่าง ๆ ก็จะไม่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ยังมีการควบคุมทางสังคม อย่างเช่น ผ่านทางสื่อมวลชนมีการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ หรือสื่อต่าง ๆ แต่มีจุดอ่อนตรงที่ว่าผู้อภิปรายเป็นคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่มักจะซ้ำ ๆ กันอยู่ ต้องแก้ปัญหาเหล่านี้ให้เกิดเป็นภาพรวมขึ้นมา”

นอกจากนี้ ผศ. ดร.ปรีชา สุวรรณทัต ยังได้แสดงความเห็นต่อไปว่า*

“ผมไม่เห็นด้วยโดยหลักการทั้งสิ้นเลยผมจะเห็นด้วยได้อย่างไร ในหลักการทางเรื่องการคลังก็ดี หรือทางกฎหมายก็ดี “งบ ส.ส.” ถูกสร้างมาโดยสิ่งที่ไม่ถูกต้องในระบอบประชาธิปไตย”

งบฯ ส.ส.นี้มีมานานแล้ว เมื่อปี พ.ศ. 2536 ก็เริ่มต้นโดยตกลงกันว่าจะให้ 5 ล้านบาทก่อน ส.ส.ที่เป็นกรรมการฯ ส่วนใหญ่ไม่พอใจ บอกว่าน้อยไปไม่พอ ก็มีการตกลงกันลอบบีกันจาก 5 ล้าน ก็ขยับขึ้นมาเป็น 15 ล้าน เป็น 20 ล้านบาท แต่ชื่อนั้นไม่ได้อยู่ในงบประมาณรายจ่ายว่าเป็นงบฯ ส.ส. ส่วนหนึ่งอาจจะอยู่ในรายจ่ายเงินงบกลางที่เรียกว่าเงินสำรองจ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อีกส่วนหนึ่งจะอยู่ในงบพัฒนาจังหวัดซึ่งตั้งไว้เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้นที่เรียกว่างบฯ ส.ส. ก็หมายความว่า เงิน 5 ล้านบาทก็ 15

* ปรีชา สุวรรณทัต, อ้างแล้ว, หน้า 24



ล้านบาทที่ดี จะมีระดับของการนำมาใช้จ่าย โดยตัว ส.ส.เป็นคนเสนอผ่านหน่วยงานที่ประสงค์จะให้เขาทำโครงการนั้นให้

ถึงอย่างนั้นอาจารย์ ดร.ปรีชา ก็มองว่าประโยชน์ที่ตัว ส.ส.จะได้รับก็มี ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับก็มี และจากสภาพความเป็นจริงที่ประสบโดยตรง แม้ในเขต กรุงเทพมหานครเอง หรือแถบชานเมืองไม่ไกล ประชาชนที่มีความเป็นอยู่อย่างเดือดร้อนมีอีกเป็นจำนวนมาก ในสลัมยังมีคนเจ็บป่วยที่ขาดการดูแลรักษาปัญหาน้ำเน่า น้ำขัง หรือยังขาดแคลนน้ำประปาในอีกหลาย ๆ หมู่บ้าน เมื่อประชาชนเดือดร้อนไม่รู้จะหันหน้าไปหาใคร ก็ต้องหันเข้ามา ส.ส.”

5) รศ. ดร.วราพจน์ วิศรุตพิชญ์^{๑๔} อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบต่อไปถึงระบบการเลือกตั้งดังนี้ “ในความเป็นจริงแล้วบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็ได้อาศัยเงินงบประมาณจังหวัดนี้ เป็นเครื่องมือสำหรับรักษาฐานคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งของตนมากกว่าที่จะคำนึงถึงประโยชน์มหาชนระดับท้องถิ่น (Local Public Interest) อย่างแท้จริง ตัวอย่างในเรื่องนี้ เช่น ศาลาที่พักผู้โดยสารข้าง ๆ ถนนมากมาย ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด จะมีข้อความติดไว้ว่า สร้างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชื่อนั้นชื่อนี้ จนทำให้ ส.ส. ผู้นั้นได้ชื่อเสียงหน้าตา จริงอยู่ที่สิ่งก่อสร้างเหล่านี้อาจเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอยู่บ้าง แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่านั่นคือ การเอาเงินแผ่นดิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินภาษีประเภทต่าง ๆ ที่เก็บจากประชาชนไปใช้หาเสียงสำหรับการเลือกตั้งคราวต่อไป เป็นการเอาเปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหน้าใหม่อย่างเห็นได้ชัด ทั้ง ๆ ที่กฎหมายเลือกตั้งพยายามจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ว่า ผู้สมัครแต่ละคนจะใช้เงินเกินกว่า 1 ล้านบาทไม่ได้ ก็เพื่อประกันว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งฯ ทุกคน จะมีโอกาสในอันที่จะได้รับเลือกตั้งเท่าเทียมกันและเพื่อป้องกันมิให้ความมั่งคั่งร่ำรวยเป็นตัวชี้้นำผลการเลือกตั้ง แต่แล้วนักการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านกลับทำลายหลักการดังกล่าวลงโดยการขยายความไม่เท่าเทียมกันให้ห่างออกไปอีก ผู้สมัครรับ

^{๑๔} คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย และพรรคแรงงาน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “งบ ส.ส. กับการเมืองไทยที่ไร้อนาคต” บันทึกการอภิปราย 12 กันยายน 2537 ณ ห้องประชุม ชั้น 4 ตึกอเนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เลือกตั้งฯ หน้าใหม่หากหวังชนะเลือกตั้งก็ต้องทุ่มเงินไม่น้อย การเลือกตั้งปัจจุบันจึงเป็นการแข่งขันกันซื้อเสียงด้วยวิธีต่าง ๆ “งบบพัฒนาจังหวัด” เป็นปัจจัยหนึ่งในหลาย ๆ ปัจจัยที่ทำให้รัฐสภาไทยมีแต่ “ผู้แทน” หน้าเดิม ๆ ที่ไร้คุณภาพ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หน้าใหม่มีโอกาสน้อยมาก ถ้าหากต้องการจะได้ก็ต้องทุ่มเงินในระหว่างหาเสียงเลือกตั้งเยอะมาก

6) รศ. ดร.วราภรณ์ สามโกเศศ¹⁰⁰ อดีตอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่า “เรื่องความเป็นมา คำว่า งบฯ ส.ส.ได้ทำให้เกิดความเข้าใจผิด เพราะจริง ๆ แล้วเป็นงบฯ ที่ ส.ส.มีส่วนจริง ๆ คือ 5 ล้านบาท ส่วนอีก 15 ล้านบาท เป็นงบฯ ที่ ส.ส. สามารถขออนุมัติได้โดยต้องผ่านความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี ในส่วน 5 ล้านบาทแรกเป็นเงินในส่วนที่เรียกว่างบบพัฒนาจังหวัด สำนักงานประมาณเป็นผู้ดูแล คนทั่วไปจึงอาจเข้าใจว่า ส.ส.สามารถใช้จ่ายได้เอง แต่ในความเป็นจริงมีกฎระเบียบค่อนข้างมากทีเดียวในการใช้เงินทั้ง 5 ล้าน และ 15 ล้านบาท”

“สาเหตุเกิดจากช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ในการพิจารณางบประมาณได้มีการตัดยอดเงินออกประมาณ 1 หมื่นล้านบาท ประมาณครึ่งหนึ่งจะเป็นงบกลางไว้ให้หน่วยราชการหน่วยใดยื่นหนังสือแจ้งมาขอ ส่วนอีก 5,000 ล้าน เป็นส่วนซึ่งสามารถเป็นโครงการสำหรับ ส.ส. ดังนั้น ส.ส.ที่มีอิทธิพล หรือมีรายชื่อในกรรมาธิการงบประมาณ ก็จะพยายามดึงงบประมาณเข้าสู่จังหวัดของตัวเองให้ได้มาก เพื่อความยุติธรรมจึงเอามาเฉลี่ยแก่ ส.ส. ทั้ง 360 คน ซึ่งโดยหลักเศรษฐศาสตร์แล้วเป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ผิดหลัก ควรนำเอาเงินไปใช้จ่ายในทางที่เกิดแก่ประชาชนโดยรวม ๆ ไม่ใช่เอาไปใช้แยกแบ่งแบบเบี้ยหัวแตก อีกประการหนึ่งคืออาจเกิดการใช้จ่ายงบประมาณที่ซ้ำซ้อนขึ้นได้ง่าย นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มว่าจะเป็นงบประมาณที่เติบโตมากยิ่งขึ้น ๆ ขึ้นอีกในอนาคต”

“ในเรื่องของการหาเสียง โดยเอาเงินงบประมาณเหล่านี้ไปหาเสียงก็ไม่น่าจะเป็นอาชญากรรมเพราะการหาเสียงนั้นหมายถึงการที่ประชาชนพอใจ เมื่องบประมาณถึงมือประชาชนก็เป็นเรื่องธรรมดา ประชาชนเลือกผู้แทนเข้ามา และผู้แทนนั้นก็ต้องทำให้ถูกใจประชาชน คิดว่าคงไม่มี ส.ส.คนไหนที่ไม่อยากทำให้ไม่ถูกใจประชาชน เกมของประชาธิปไตยคือการเลือกใครเพราะทำถูกใจประชาชน เพราะฉะนั้นการหาเสียงการทำให้ถูกใจ

¹⁰⁰ “ข่าว”. สยามรัฐรายวัน (19 กันยายน 2537). 5.

ประชาชนจึงเป็นเรื่องธรรมดาของเกมประชาธิปไตย แต่สิ่งที่ไม่ถูกต้องคือการเอาชื่อไปเขียนติดไว้ตามศาลาวัด หรืออะไรต่าง ๆ สิ่งที่ไม่ถูกต้องในการหาเสียงคือ ใช้จ่ายเงินที่ได้รับด้วยวิธีการที่มีประสิทธิภาพ และอย่างสุจริตใจ”

ในตอนท้ายอาจารย์วรภากรณ์ ยังคงยืนยันหนักแน่นว่า ในส่วนงบฯ ส.ส. นี้ ไม่ควรมี ทางที่ดีที่สุดควรจะหาทางยกเลิกเสีย โดยเสนอให้คณะกรรมการบริหารฯ และฝ่ายบริหารร่วมกันมองแนวทางแก้ไขในระยะยาว ซึ่งน่าจะยกเลิกให้ได้ในที่สุด แต่หากมั่นใจว่าจะยังคงต้องมีอยู่เช่นในปัจจุบันนี้ ควรหามาตรการทำให้โปร่งใที่สุด

7) รศ.วิสุทธิ์ โภธิแท้ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้ทรรศนะว่าโดยหลักการแล้วการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ ส.ส. นำไปจัดทำโครงการที่เป็นประโยชน์แก่แผ่นดินนั้นเป็นการขัดต่อหลักการประชาธิปไตย เพราะโดยหลักการแล้ว ส.ส.ไม่มีหน้าที่บริหารงบประมาณ หน้าที่หลักของ ส.ส.คือควบคุมดูแลฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย แต่การเมืองการปกครองไทยในรอบ 62 ปีที่ผ่านมา ถือว่าเป็นประชาธิปไตยแบบทดลอง นอกจากนี้ยังขึ้นกับวัฒนธรรมการเมืองไทย และทัศนคติของผู้นำรัฐบาลจึงทำให้อยู่ในสภาพนี้

“งบ ส.ส.นี้เป็นส่วนหนึ่งที่สัมพันธ์กับสิ่งที่เวลาเลือกตั้งก็มีการไปแจกเงิน ไปซื้อเสียงไปแจกของอะไรต่าง ๆ แต่ที่นี้ทำให้อยู่ในงบประมาณเสีย เมื่อทำอยู่ในรูปของงบประมาณก็กลายเป็นวิธีการอันหนึ่งซึ่งเป็นการถูกกฎหมายไป”

เมื่อมองในมุมของนักวิชาการก็ว่าเป็นเรื่องขัดหลักการ แต่ถ้าเป็นมุมมองของประชาชนในพื้นที่ เขาก็คงเห็นเป็นสิ่งที่ดีมีประโยชน์ เพราะเขาได้เห็นถนนเห็นสะพาน เข้าหมู่บ้าน และถ้าจากมุมมอง ส.ส. ผู้ที่เป็น ส.ส.เขาก็จะได้เปรียบเวลาหาเสียงเลือกตั้ง เพราะเขาจุดนี้เป็นข้ออ้างเรียกคะแนนหาเสียงจากงบประมาณแผ่นดิน เพราะฉะนั้น “งบฯ ส.ส.” นับเป็นอีกเรื่องที่สังคมประชาธิปไตยออกมาแสดงความคิดเห็นกันได้ เนื่องจากมีทั้งผู้ได้ประโยชน์ และผู้เสียประโยชน์ มีผู้เห็นว่าถูกและผู้เห็นว่าผิด แต่ในสภาพประชาธิปไตย ลุ่ม ๆ ดอน ๆ อย่างสังคมไทย เมื่อยังไม่อาจสกัดกั้นสิ่งที่ขัดกับหลักการได้ ก็ต้องมองประเด็นป้องกัน “การรั่วไหล” ให้มากที่สุด ต่อเมื่อมีการให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่

ประชาชน จนประชาชนรู้จักรวมกลุ่มกันเรียกร้องและต้อรองอย่างถูกต้อง เมื่อนั้นสิ่งที่ขัดต่อหลักการก็จะถูกหลักไปในที่สุด และการเมืองไทยก็จะไม่ไร้อนาคตเสียทีเดียว

8) ศ.ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ¹⁰¹ ศาสตราจารย์พิเศษ มหาวิทยาลัยรามคำแหงได้ชี้ให้เห็นถึงผลเสียหายของงบฯ ส.ส.หลายประการดังนี้

(1) ตามแนวคิดของระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Programme Budgeting) การจัดสรรงบประมาณและการวางแผนจะต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในด้านจุดมุ่งหมาย (Objective) การตั้งงบฯ ส.ส. โดยไม่มีการวางแผนมาก่อนจึงอาจทำให้การจัดสรรงบประมาณและการร่างแผนไม่สอดคล้องกลมกลืนกัน

(2) ตามหลักการวิเคราะห์งบประมาณนั้น การจัดสรรงบประมาณจะต้องคำนึงถึงความสำคัญก่อนหลัง (PRIORITY) ของกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยจะต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับกิจกรรมที่มีความสำคัญลำดับสูงสุดก่อน การจะเป็นเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อสำนักงานงบประมาณและรัฐบาลได้พิจารณาจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของงานและโครงการทั้งหลายพร้อมกันในคราวเดียวกัน การตั้งงบฯ ส.ส. โดยไม่มีการวางแผนมาก่อนอาจทำให้กิจกรรมที่มีลำดับความสำคัญต่ำ (หากเปรียบเทียบกับกิจกรรมอื่น ๆ) ได้รับความจัดสรรงบประมาณ (งบฯ ส.ส.) ซึ่งไม่ถูกต้อง

(3) การตั้งงบฯ ส.ส.ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงบประมาณตั้งแต่มีการตั้งงบฯ ส.ส.เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ส.ส.ส่วนใหญ่มักจะเสนอให้ใช้งบฯ ดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อการบริโภค หรือเพื่อการเกษตร การก่อสร้าง ปรับปรุงถนนหนทาง และงานสาธารณณะต่าง ๆ ดังเห็นได้ว่า ในแต่ละปีที่ผ่านมาส่วนราชการที่รับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ ดังกล่าวได้รับการจัดสรรเงินงบฯ ส.ส.เป็นจำนวนมาก ส่วนราชการที่ได้รับเงินงบฯดังกล่าวมากเป็นพิเศษ ได้แก่ สำนักงาน รพช. กรมโยธาธิการ และกรมชลประทาน ส่วนราชการเหล่านี้ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นในแต่ละปีเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว ทั้งยังได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ อีกเป็นจำนวนไม่น้อย จึงทำให้งบประมาณและปริมาณของส่วนราชการดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นอย่าง

¹⁰¹ อิสสระ นิตินันท์ประกาศ, "งบฯ ส.ส.กับหลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน, มติชนรายวัน (8 กันยายน 2536): 10

ผิดปกติ ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงงบประมาณปีก่อน ๆ ที่ใช้ไม่ทันปีงบประมาณและกันไว้เบิกเหลือในปีในปัจจุบัน เมื่อส่วนราชการเหล่านั้นได้รับเงินงบฯ ส.ส.เพิ่มเติมในระหว่างปีงบประมาณอีก จึงทำให้ไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณทั้งหมดภายในปีงบประมาณ ต้องขอเงินไว้เบิกเหลือในปี และขยายเวลาการเบิกจ่ายงบประมาณปีก่อนที่กันไว้ออกไปอีก และจะเป็นเช่นนี้เรื่อยไปหากไม่มีการแก้ปัญหาในเรื่องนี้อย่างถูกต้อง

5.4 การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณและงบประมาณจังหวัด

แม้ว่างบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีข้อดีอยู่บ้างในแง่ที่เป็นงบประมาณที่สามารถใช้จ่ายได้อย่างรวดเร็วและอุดช่องว่างของงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินก็ตาม แต่ในทางความเป็นจริงแล้วงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีข้อบกพร่องทั้งในทางรัฐธรรมนูญ ในทางกฎหมายการคลัง และในทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ

5.4.1 ข้อบกพร่องในทางรัฐธรรมนูญ

เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่า โดยปกตินั้นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายจะมีหน้าที่ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ ¹⁰²

ประการแรก หน้าที่ในการตรากฎหมาย

ประการที่สอง หน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตามที่แถลงนโยบายไว้ต่อสภา ด้วยการตั้งกระทู้ถาม หรือลงมติไม่ไว้วางใจ

ประการที่สาม หน้าที่ในการอนุมัติ และควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีหน้าที่ในการใช้จ่ายงบประมาณแต่ประการใด เพราะหน้าที่ดังกล่าวนี้เป็นของรัฐบาลโดยตรง ดังจะเห็นได้จากมาตรา 163 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน" นอกจากนี้ การที่ฝ่ายบริหาร คือรัฐบาลรวมถึงหน่วยราชการต่างๆ เป็นผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงในการใช้จ่ายงบประมาณ ยิ่งปรากฏชัดแจ้งในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 20 ที่บัญญัติว่า "การใช้รายจ่ายสำหรับส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ ที่กำหนดไว้

¹⁰² นยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา, (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2511), หน้า 375.

ในแต่ละรายการ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี ก็ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด" และ มาตรา 21 ที่บัญญัติว่า "ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) จัดให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) จัดให้มีการตรวจเอกสารการขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่องหนี่ผูกพัน ตลอดจนเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง
- (4) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงาน และเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน และหนี้
- (5) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทดรองราชการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

นอกจากนี้ หากพิจารณาว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเข้าสู่รัฐสภาเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใด ก็ยังเป็นการชี้ให้เห็นเช่นเดียวกันว่า ผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้จ่ายงบประมาณโดยตรง เพราะบุคคลที่ทำหน้าที่ใช้จ่ายงบประมาณก็คือบุคคลที่จะต้องจัดทำงบประมาณ และเสนองบประมาณเข้าสู่รัฐสภานั้นเอง ในกรณีเช่นว่านี้ กฎหมายของไทยเราก็สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่นานาอารยประเทศ ไม่ว่าจะเป็น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันใช้อยู่ การเสนอร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยบัญญัติให้เป็นอำนาจของฝ่ายรัฐบาลโดยเฉพาะ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 143 ที่แม้ในตอนต้นของมาตรานี้จะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ก็ตาม แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งหมายความรวมถึง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายด้วยแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะเคยรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินอื่นก็ตาม แต่ยังไม่เคยมีนายกรัฐมนตรีคนใดที่รับรองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาได้ ยิ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15 ที่บัญญัติว่า "ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรี

เสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น¹⁰³ ก็ยิ่งทำให้เห็นว่า เฉพาะแต่รัฐบาลเท่านั้นที่มีอำนาจเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา

การที่งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายงบประมาณได้ จึงขัดแย้งกับหลักการในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง การดำเนินการดังกล่าวทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการก้าวล่วงเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในต่างประเทศศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่เข้าไปตรวจสอบการก้าวก่ายดังกล่าว¹⁰⁴ นอกจากนี้ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีส่วนร่วมในการใช้จ่ายงบประมาณนั้น ก็ทำให้บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นฝ่ายควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินหมดไป เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้มีส่วนร่วมในการใช้จ่ายงบประมาณคงจะไม่ตรวจสอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยตนเองเป็นแน่แท้ แม้จะมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่การตรวจสอบดังกล่าวก็เป็นการตรวจสอบในทางกฎหมาย¹⁰⁴

¹⁰³ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสหากฝ่ายนิติบัญญัติตราบัญญัติเข้าไปก้าวก่ายอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร ตุลาการรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้วินิจฉัยกรณีดังกล่าว ดู Simon-Louis Formery, *La Constitution Commentee Article par Article*, (Paris : Hachette, 1994), pp.77-79.

¹⁰⁴ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า 'สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

(2) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

(3) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการใช้ทรัพย์สินอื่น และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัดได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเป็นรัฐวิสาหกิจ ให้แสดงความเห็นตามมาตราฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

(4) ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่'

มิใช่การตรวจสอบในทางการเมืองที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด

การเมืองพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยไม่เป็นไปตามหลักการของการเลือกตั้งที่จะต้องเป็นไปโดยอิสระ^{๑๐๐} และยุติธรรม ทั้งนี้ก็เพราะว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ย่อมอยู่ในฐานะได้เปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่นๆ เพราะเมืองพัฒนาจังหวัดปีละ 20 ล้านบาท ไร้หาเสียงให้กับตนเองได้ ยิ่งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำนั้นอยู่จนครบวาระ 4 ปี ก็เท่ากับมี "งบนหาเสียง" ถึง 80 ล้านบาท ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่นๆ จึงเสียเปรียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดเจน

งพัฒนาจังหวัดเป็นงบนหาเสียงอย่างชัดแจ้ง ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการในโครงการต่างๆ นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่เสนองพัฒนาจังหวัดดังกล่าวมักจะขอให้มีการเขียน สลัก หรือใส่ชื่อตนในป้ายชื่อของโครงการดังกล่าว นั้น เช่น ชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบนเด็ทท์ ชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหนือหลังคาที่พักริมทาง ฯลฯ อันทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจผิดว่างบประมาณดังกล่าวเป็นงบประมาณจากเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำนั้นเอง หรือทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจผิดว่าเป็นงบประมาณที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำนั้นนำมาจากงบประมาณแผ่นดิน หรืองบประมาณของจังหวัดโดยใช้ความสามารถส่วนตัว

จากการศึกษาของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยเมื่อการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาก็สอดคล้องกับแนวความคิดดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการที่ประชาชนจำนวนร้อยละ 14.9 ไปเลือกตั้งส.ส. เพราะส.ส.ทำนั้นเป็นผู้ก่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ และอีกร้อยละ 10.9 เป็นเพราะส.ส.ทำนั้นบริจาคเงินในองค์การสาธารณะ วัด มัสยิด (ดูตาราง 7)

^{๑๐๐} หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว, หน้า 468-469.

ตารางที่ 7 พฤติกรรมที่ใช้ในการจูงใจให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

พฤติกรรมที่ใช้ในการจูงใจให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง	จำนวน	ร้อยละ
แจกเงิน	1,448	27.9
แจกสิ่งของ	690	13.3
บริจาคเงินให้องค์กร	566	10.9
สาธารณะ วัด มัสยิด		
จัดมหรสพ	169	3.3
จัดเลี้ยง	468	9.0
จัดรถรับ-ส่ง	438	8.5
ก่อสร้างสิ่งสาธารณ	773	14.9
ประโยชน์		
ซื้อผลผลิตในราคาสูงผิด	75	1.4
ปกติ		
ขายสินค้าในราคาต่ำกว่า	68	1.3
ปกติ		
อื่นๆ	488	9.4

ข้อมูลจาก : รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 17 พฤศจิกายน 2539
กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย หน้า 126

5.4.2 ข้อบกพร่องในทางกฎหมายการคลัง

ในทางกฎหมายการคลังนั้น งบประมาณรายจ่ายทั้งหลายจะต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงว่านำไปใช้จ่ายในรายการใดและโดยองค์กรใด หลักการนี้เรียกว่า 'หลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจง' (Le principe de la specialite หรือ Specific Budgetary) ดังจะเห็นได้ว่างบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ นั้นจะต้องระบุชัดเจนว่านำไปใช้จ่ายในด้านใดโดยเฉพาะและในวงเงินงบประมาณเท่าไรในแต่ละปี เช่น งบประมาณปีพ.ศ.2537 ของกระทรวง

มหาดไทยมีวงเงิน 93,287,378,400 บาท มอบให้กรมการพัฒนาชุมชนนำไปพัฒนาชนบท 2,383,878,200 บาท มอบให้กรมโยธาธิการก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นและชนบท 1,674,306,600 บาท ฯลฯ¹⁰⁶ ไม่มีงบประมาณใดที่ไม่ระบุ กระทรวง ทบวง กรมใดเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณ และไม่มีการใช้จ่าย โดยเปิดโอกาสให้มาระบุ กระทรวง ทบวง กรม และรายการที่ใช้จ่ายในภายหลัง เหตุผลที่มีหลักกฎหมายการคลังนี้ขึ้นก็เพื่อให้รัฐสภาพที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสามารถมองเห็นภาพได้อย่างชัดเจนว่าฝ่ายบริหารนำงบประมาณที่ได้มาจากภาษีอากรของประชาชนไปใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมหรือไม่

การที่งบประมาณจังหวัดไม่ได้กำหนดรายละเอียดการใช้จ่ายไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ให้เป็นไปตามความต้องการของ ส.ส.แต่ละคนจึงเท่ากับเปิดโอกาสให้ ส.ส. มีดุลยพินิจอย่างกว้างขวางว่าจะใช้จ่ายเงินไปในทางใดและแม้ ส.ส. จะไม่ได้สัมผัสเงินด้วยตนเอง แต่การมีอำนาจเสนอโครงการซึ่งได้รับการตอบสนองเกือบทุกโครงการจากสำนักงบประมาณ อำนาจนี้จึงไม่ต่างกับการมีอำนาจจ่ายเงินด้วยตนเองนั่นเอง แม้จะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักงบประมาณว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2537 หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2537 หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2536 แต่ระเบียบฯ เหล่านี้ก็เป็นแต่เพียงกำหนดหลักการกว้างๆ เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำ การพัฒนาอาชีพและรายได้ของประชาชน ฯลฯ แต่มิได้ระบุถึง "รายการ" ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แต่ประการใด

หลักจ่ายต้องเฉพาะเจาะจงนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 20 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่ว่า "การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด" งบประมาณพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงขัดแย้งกับมาตรา 20 ดังกล่าวข้างต้น

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2537.

5.4.3 ข้อบกพร่องในการบริหารงบประมาณจังหวัด

งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีข้อบกพร่องในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารงบประมาณอยู่หลายประการ

1) งบประมาณจังหวัดขาดองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรง

การจัดทำโครงการงบประมาณจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ ไม่มีองค์กรผู้รับผิดชอบโครงการโดยตรง โดยทั่วไปโครงการต่างๆ จะเริ่มจากการที่มีหน่วยราชการ หรือมีผู้ประสงค์ที่จะนำงบประมาณไปจัดซื้อจัดจ้าง หรือ ดำเนินการต่างๆ หลังจากนั้นก็จะมีการติดต่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้จัดสรรงบประมาณให้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาโครงการต่างๆ ที่เห็นว่าเหมาะสมสอดคล้องกับแนวทางที่ตนเองได้วางไว้ แล้วเสนอต่อไปยังสำนักงบประมาณ งบประมาณจังหวัดจึงเป็นเรื่องที่แล้วแต่ว่าโครงการที่เสนอนั้นจะอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการใดก็ให้ส่วนราชการนั้นเป็นผู้ดูแลต่อไป หลังจากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอโครงการและได้รับอนุมัติแล้ว ทำให้ส่วนราชการนั้นมิได้มีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของงานแต่เห็นว่าเป็นเสมือนงานฝากงานหนึ่งเท่านั้น

สำหรับคณะกรรมการพิจารณาโครงการพัฒนาจังหวัดฯ สำนักงบประมาณ และสำนักงานโครงการพัฒนาพิเศษฯ สำนักงบประมาณนั้น ก็เป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่กลั่นกรองและพิจารณาโครงการเท่านั้น มิได้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำและประเมินผลแต่ประการใด การขาดองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงนี้ทำให้ขาดหลักประกันว่าการดำเนินการตามโครงการนั้นจะได้รับการปฏิบัติและมีผลจริงจัง

2) งบประมาณจังหวัดอาจขาดข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องในการเสนอโครงการ

ในการจัดทำโครงการงบประมาณจังหวัดส่วนใหญ่จะเกิดจากการริเริ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเกิดจากความต้องการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้าในเวลานั้น ซึ่งทำให้กระบวนการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อกำหนดโครงการไม่สมบูรณ์เพียงพอ ซึ่งต่างจากการเสนองบประมาณตามปกติของส่วนราชการที่จะต้องมีการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ประเมินผลงานในรอบปี และพิจารณาความจำเป็นของแต่ละโครงการเสียก่อน กระบวนการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อประกอบการกำหนดโครงการงบประมาณจังหวัดนั้น

เมื่อไม่มีความสมบูรณ์ ย่อมทำให้โครงการที่อนุมัติและดำเนินการนั้นไม่บรรลุผลเท่าที่ควร และไม่อาจแก้ไขปัญหาได้จริงจัง

3) งบประมาณจังหวัดขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ

เนื่องจากโครงการงบประมาณจังหวัดนี้ต้องไม่เป็นการก่อภาระผูกพัน ต่องบประมาณปีต่อไป และงบประมาณจังหวัดมักได้รับอนุมัติงบประมาณเป็นปีๆ ไป ดังนั้นจึง ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณนั้น งบประมาณจังหวัดจึงขาดความต่อเนื่อง ในการดำเนินการ และเกิดปัญหาในกรณีที่ยังงบประมาณใช้จ่ายหมดก่อนโครงการแล้วเสร็จ ทำให้ผลที่ได้รับไม่คุ้มค่างบประมาณที่สูญเสียไป ยกตัวอย่างเช่น ถนนในหมู่บ้านที่มีความยาว 500 เมตร งบประมาณจังหวัดในปี 2539 อาจจะดำเนินการได้เพียง 300 เมตร ในขณะที่อีก 200 เมตร ไม่สามารถดำเนินการในปีดังกล่าวได้ จำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณในปีหน้า อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2540 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตดังกล่าวอาจจะไม่สนใจที่จะดำเนินการก่อสร้างถนนอีก 200 เมตรที่เหลือก็เป็นได้ โดยนำงบประมาณจังหวัดไปใช้ในโครงการอื่นที่สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง

4) การจัดสรรงบประมาณจังหวัดมีลักษณะกระจายและไม่เป็นธรรม

เนื่องจากงบประมาณจังหวัดที่ได้รับจัดสรรมีจำนวนจำกัดปีละประมาณ 20 ล้านบาท ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการต่างๆ ที่เสนอมาก็มีลักษณะกระจาย เป็นเบี้ยหัวแตก ทั้งนี้เนื่องจากมีผู้เสนอของบประมาณจังหวัดเป็นจำนวนมากซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถปฏิเสธได้เพราะอาจทำให้ความนิยมในตนเองลดน้อยลง อีกทั้งการกำหนดโครงการตลอดจนการกระจายของโครงการนั้นขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้มีอำนาจเสนอโครงการจึงอาจเกิดการเลือกปฏิบัติได้เพราะประชาชนในพื้นที่ที่เป็นฐานคะแนนเสียงให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น อาจต่อรองขอให้พื้นที่ของตนได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ ซึ่งทำให้พื้นที่อื่นที่ไม่ได้เป็นฐานคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านนั้นได้รับประโยชน์น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งๆ ที่พื้นที่ดังกล่าวอาจมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณมากกว่าพื้นที่ที่เป็นฐานคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านนั้นก็ได้

ในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคะแนนเสียงที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้รับนั้น ปัญหาหนึ่งที่เป็น

ที่กล่าวถึงอยู่ตลอดเวลาของการใช้งบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือ เป็นการทำให้ผู้สมัครรายอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเดิมเสียเปรียบ เนื่องจากการใช้งบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้เป็นการเปิดโอกาสนำเงินดังกล่าวไปใช้หาเสียงได้ ในงานศึกษานี้จึงได้ทำการทดสอบทางสถิติถึงความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนเสียงที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับกับจำนวนเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายตามเขตเลือกตั้งของตนเอง การศึกษานี้ได้อาศัยข้อมูลตัวอย่างของผู้สมัครในจังหวัดตัวอย่างมาทำการทดสอบระหว่างงบประมาณที่ถูกจัดสรรตามเขตต่างๆ ที่เป็นเขตเลือกตั้งของผู้สมัครโดยจำแนกออกเป็นงบประมาณ 5 ล้านบาทและ 15 ล้านบาท และงบประมาณรวมทั้งหมด ทำการเปรียบเทียบกับคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ได้รับจากเขตเลือกตั้งต่างๆ ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้จากการทดสอบปรากฏดังนี้

จากการทดสอบความสัมพันธ์ทางสถิติโดยใช้การวิเคราะห์สมการเส้นถดถอย (Regression Analysis) เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ ทำการทดสอบกับข้อมูลเขตเลือกตั้งทั้งหมด 80 เขตเลือกตั้งของ 2 จังหวัดตัวอย่างได้ผลลัพธ์คือ

$$\text{Point} = 1373.3 + 0.005 \text{ Budget} - 994.1 \text{ Dum1}$$

(0.06) (0.0001)

โดย Point = คะแนนเสียงเลือกตั้งที่ได้รับจากแต่ละเขต

Budget = งบประมาณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่ถูกจัดสรรลงในแต่ละเขต

ในแต่ละเขต

Dum 1 = ตัวแปรหุ่นแสดงความแตกต่างระหว่างจังหวัด

ตัวอย่าง

$$R^2 = 0.35$$

$$F - \text{Stat} = 0.06$$

ผลลัพธ์ที่ได้สามารถแปลความหมายได้ว่าการใช้งบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีส่วนช่วยในการทำให้ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่งบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้เป็นเพียงปัจจัยหนึ่งเท่านั้นที่ทำให้ได้คะแนนเสียง ยิ่งไม่ใช่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดดังจะเห็นได้จากค่าสัมประสิทธิ์ของงบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีค่าที่ค่อนข้างต่ำ ขณะเดียวกันการทดสอบความเชื่อมั่นของความสัมพันธ์ของคะแนนเสียงกับงบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากค่า R^2 มีอยู่ระดับที่ต่ำเช่นกัน จึงชี้ให้เห็นชัดเจนขึ้นว่าการได้มาซึ่งคะแนนเสียงนั้นยังต้องอาศัยปัจจัยอื่นๆ ประกอบอีกมากนอกเหนือจากการใช้งบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ตัวแปรหุ่นที่แสดงความแตกต่างระหว่างจังหวัด (Dum) ที่มีค่าความสัมพันธ์ทางสถิติสูง และค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรสูงเช่นเดียวกันแสดงให้เห็น

ถึงพฤติกรรมที่ต่างกันของการใช้งบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัดที่จะมีผลต่อคะแนนเสียงที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดจะได้รับ

เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของงบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แยกเป็น 2 ส่วนคือ งบ 5 ล้านบาทและ 15 ล้านบาท กับคะแนนเสียงที่ได้รับเลือกตั้ง ดังนั้นจึงได้แยกเงินงบประมาณออกเป็น 2 ส่วนดังกล่าวและนำมาหาความสัมพันธ์ทางสถิติกับคะแนนเสียงเลือกตั้ง จากการทดสอบดังกล่าวได้ผลลัพธ์

$$\text{Point} = 1775.50 + 0.006 \text{ Budget } 15 - 1048.26 \text{ Dum } 2$$

$$(0.02) \quad (0.0001)$$

$$R^2 = 0.35 \quad F - \text{Stat} = 0.0003$$

โดย Point = คะแนนเสียงเลือกตั้งที่ได้รับจากแต่ละเขต

Budget 15 = งบประมาณ 15 ล้านบาทที่จัดสรรตามเขต

Dum 2 = ตัวแปรหุ่นแสดงความแตกต่างระหว่างจังหวัด

ตัวอย่าง

จากผลลัพธ์ที่ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทความสำคัญของงบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 15 ล้านบาทว่ามีส่วนทำให้ได้รับคะแนนเสียงเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญสถิติ แม้ว่าลำดับความสำคัญของตัวสัมประสิทธิ์จะมีอยู่ต่ำซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าการได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งต้องอาศัยปัจจัยอื่นๆ อีกนอกจากการใช้งบประมาณในส่วนนี้ เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง ขณะเดียวกันตัวแปรหุ่นที่กำหนดไว้เพื่อแสดงบทบาทของพื้นที่นั้น พบว่าการใช้ประโยชน์จากงบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 15 ล้านบาทมีความแตกต่างกันตามพื้นที่เขตเลือกตั้งของจังหวัดที่ใช้เป็นตัวอย่างของการศึกษา

สำหรับด้านงบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกจำนวน 5 ล้านบาทนั้นที่มีลักษณะการใช้จ่ายกระจายตามคำร้องขอของประชาชนและดุลยพินิจของตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง ซึ่งทำให้การใช้จ่ายเงินจำนวน 5 ล้านบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีความหลากหลาย ดังนั้นเมื่อทำการทดสอบความสัมพันธ์ของการใช้งบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 5 ล้านบาทกับคะแนนเสียงที่ได้รับเลือกตั้งจึงพบว่า

$$\text{Point} = 1498.4 + 0.001 \text{ Budget } 5 - 1231.7 \text{ Dum } 3$$

$$(0.501) \quad (0.0001)$$

โดย Point = คะแนนเสียงเลือกตั้งที่ได้รับจากแต่ละเขต

Budget 5 = งบประมาณ 5 ล้านบาทที่จัดสรรลงตามเขต

เลือกตั้ง

Dum 3 = ตัวแปรหุ่นแสดงความแตกต่างระหว่างจังหวัด

ตัวอย่าง

ซึ่งจากผลลัพธ์ที่ได้ชี้ให้เห็นว่างบประมาณ 5 ล้านบาทที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำไปใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่ของตนนั้นมีความสัมพันธ์กับคะแนนที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในระดับที่ต่ำและไม่มีความสำคัญในทางสถิติ

5) เป็นการสิ้นเปลือง ข้ำซ้อนกับงบประมาณปกติและเห็นประโยชน์ไม่ชัดเจน

เนื่องจากการดำเนินงานโครงการตามงบประมาณจังหวัดนี้ เป็นการกำหนดอนุมัติวงเงินไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะมีการจัดทำโครงการ การจัดทำโครงการจึงมิได้มีการวางแผนงานที่ชัดเจน ทำให้ยากต่อการดำเนินการและมองเห็นประโยชน์หรือผลที่จะได้รับไม่ชัดเจน นอกจากนี้การที่มีได้จัดทำแผนงานที่ชัดเจนไว้ล่วงหน้าจึงทำให้ขาดการประสานแผนงานกับแผนพัฒนาหลักต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดทำ การดำเนินงานโครงการตามงบประมาณจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมักซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของรัฐบาลที่ดำเนินการอยู่แล้ว เป็นการซ้ำซ้อนและสิ้นเปลือง ในประเด็นนี้ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ¹⁰⁷ และนายประเวศน์ คิดอ่าน¹⁰⁸ ก็ได้ตั้งข้อสังเกตไว้

6) ระบบการตรวจสอบและประเมินผลยังไม่มีประสิทธิภาพ

การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ริเริ่มโครงการทำให้โครงการดังกล่าวยากแก่การตรวจสอบว่าถูกกำหนดโดยหลักเกณฑ์อย่างไร และปัญหาที่โครงการนั้นมุ่งแก้ไขนั้นเป็นปัญหาสำคัญของพื้นที่นั้นหรือไม่และไม่มียอดครุใดที่รับผิดชอบในการตรวจสอบโดยตรง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดข้อสงสัยในความสุจริตของการดำเนินงานตามโครงการดังปรากฏทางสื่อมวลชน เช่น เรื่องบุงลาย เป็นต้น

ในเรื่องการทุจริตในบข ส.ส. นั้นมีทั้งนักวิชาการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองได้กล่าวยอมรับถึงการมีการทุจริตในเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนมาก เช่น

¹⁰⁷ ความเห็นของศ. ดร. กระมล ทองธรรมชาติ ได้ในงานวิจัยชิ้นนี้หน้า 126

¹⁰⁸ ความเห็นของนายประเวศน์ คิดอ่าน ได้ในงานวิจัยชิ้นนี้หน้า 111

ศ. ดร. กระมล ทองธรรมชาติ¹⁰⁹ นายทวี สุภธีระ¹¹⁰ นายไชยา พรหมมา¹¹¹ นายแพทย์
วรรณรัตน์ ชาญนุกูล¹¹² นายวิเชียร ขาวขำ¹¹³ นายสมศักดิ์ คุณเงิน¹¹⁴ นอกจากนี้จากการ
ตรวจสอบของคณะผู้วิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
ประพฤติมิชอบในวงราชการ ก็พบว่ามีกรกล่าวหา ร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตงบประมาณ
จังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่หลายกรณีเช่นเดียวกัน เช่น

กรณีที่ 1 มีการกล่าวหา ร.อ. ผก. นน. สภ.อ. อำเภอหนึ่งในจังหวัด
ร้อยเอ็ดว่าสร้างหลักฐานเท็จ เพื่อเบิกจ่ายเงินงบฯ ส.ส. เป็นค่าวัสดุก่อสร้างต่อเติมอาคาร
สถานีตำรวจภูธร ทั้งที่ได้รับบริจาควัสดุจากร้านค้าแล้ว เรื่องดังกล่าวนี้คณะอนุกรรมการป.
ป.ป. ได้รับพิจารณาโดยขอทราบข้อเท็จจริงจากต้นสังกัดแล้วและมีมติให้ยุติเรื่องซึ่งคณะ
อนุกรรมการป.ป.ป. ก็มีมติให้ยุติเรื่องเช่นเดียวกัน

กรณีที่ 2 มีกล่าวหาว่า กำนัน ต.สวาย อ. เมือง จ. สุรินทร์ ว่าจัดทำ
โครงการเท็จโดยเพื่อเบิกงบฯ ส.ส. โดยอ้างว่าจะนำเงินดังกล่าวมาสมทบสร้างศาลาการ
เปรียญให้กับวัดสว่างอารมณ์ และสร้างห้องน้ำให้กับวัดบูรพา แต่กลับนำไปจัดซื้อวิทยุมือ
ถือ คณะอนุกรรมการป.ป.ป. ได้รับเรื่องไว้พิจารณาและขอทราบข้อเท็จจริงจากต้นสังกัดแล้ว
และมีมติให้ยุติเรื่อง ในปัจจุบันกำลังรอเสนอคณะอนุกรรมการป.ป.ป. เพื่อมีมติ

กรณีที่ 3 มีการกล่าวหาผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งในภาคกลางว่ามี
พฤติการณ์ล่อไปในทางทุจริตในการดำเนินการจัดซื้อโถ่งน้ำ ตามโครงการพัฒนาจังหวัดปี
พ.ศ. 2528 ในวงเงินงบประมาณ 2,150,000 บาท คณะอนุกรรมการป.ป.ป. ได้รับเรื่องไว้
พิจารณาโดยขอทราบข้อเท็จจริงจากต้นสังกัดอยู่

กรณีที่ 4 มีการกล่าวหาผู้ว่าราชการจังหวัดจังหวัดหนึ่งกับพวกว่า
ทุจริตงบฯ ส.ส. ในการก่อสร้างหอแก้วมุกดาหาร ซึ่งคณะอนุกรรมการป.ป.ป. ได้รับเรื่องไว้
พิจารณาแล้วโดยกำลังขอทราบข้อเท็จจริงจากต้นสังกัดอยู่

¹⁰⁹ ความเห็นของศ. ดร. กระมล ทองธรรมชาติ ได้ในงานวิจัยชิ้นนี้หน้า 126

¹¹⁰ ความเห็นของนายทวี สุภธีระ ได้ในงานวิจัยชิ้นนี้หน้า 102

¹¹¹ ความเห็นของนายไชยา พรหมมา ได้ในงานวิจัยชิ้นนี้หน้า 90

¹¹² ความเห็นของนายแพทย์วรรณรัตน์ ชาญนุกูล ได้ในงานวิจัยชิ้นนี้หน้า 93

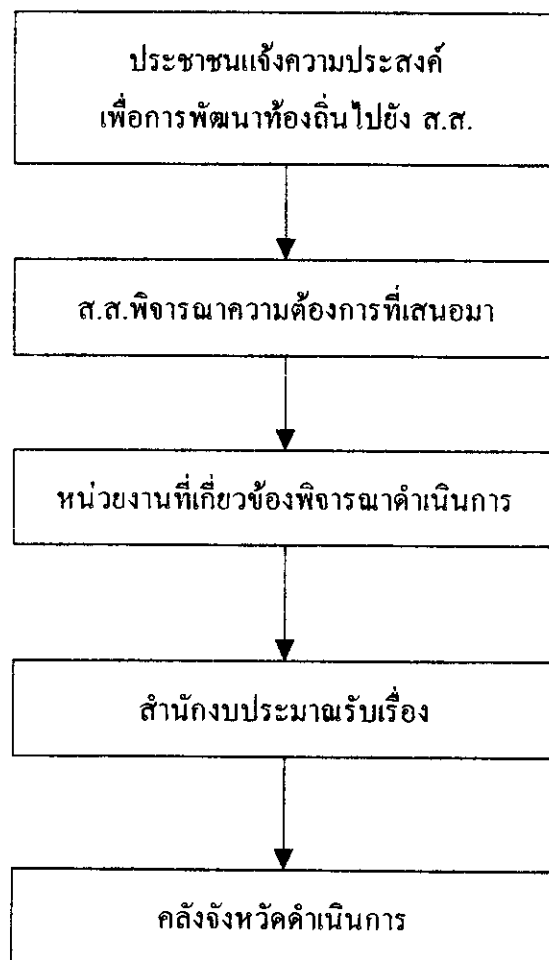
¹¹³ ความเห็นของนายวิเชียร ขาวขำ ได้ในงานวิจัยชิ้นนี้หน้า 94

¹¹⁴ ความเห็นของนายสมศักดิ์ คุณเงิน ได้ในงานวิจัยชิ้นนี้หน้า 106

กรณีที่ 5 มีการกล่าวหาอาจารย์ใหญ่โรงเรียนแห่งหนึ่ง ในอำเภอบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา ว่าทุจริตเงินสนับสนุนจากส.ส. นิพนธ์ พร้อมพันธุ์เพื่อทำลวดหนาม เรื่องนี้อยู่ระหว่างรอเสนอคณะอนุกรรมการป.ป.ป.ว่าจะรับพิจารณาหรือไม่

เมื่อก้าวถึงประสิทธิภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรืออบพัฒนา จังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อ 1.2.2.2) อาจกล่าวได้ว่าร่างดังกล่าวนี้มีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง เมื่อประเมินจากประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ แม้ร่างพัฒนาจังหวัดของ ส.ส.ดังกล่าวนี้ จะมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจน การนำไปแก้ปัญหาท้องถิ่น ซึ่งหากจะกล่าวไปแล้วร่างดังกล่าวอาจมีความซ้ำซ้อนกับงบประมาณอื่น ๆ จนมีผู้แสดงทัศนคติเกี่ยวกับการยกเลิกงบ ส.ส.ด้วยเหตุผลว่าไปซ้ำซ้อนกับงบประมาณส่วนอื่นนั้น แต่ในเชิงประสิทธิภาพแล้ว งบ ส.ส. สามารถสนองความต้องการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้แก่ประชาชนได้ดี และค่อนข้างจะรวดเร็ว โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เมื่อพิจารณาจากกระบวนการพิจารณาการใช้จ่ายงบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยการที่ประชาชนยื่นข้อเสนอนั้นเป็นความต้องการในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับ การพัฒนาท้องถิ่นของตน และส.ส. จะพิจารณาตามความจำเป็นเร่งด่วนและจะแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้ดำเนินการประสานไปยังสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาให้คลังจังหวัดที่ ส.ส.เสนอนั้นเป็นผู้ดำเนินการ

แผนภูมิที่ 1 แสดงกระบวนการพิจารณาการใช้จ่าย งบ ส.ส.



การที่งบ ส.ส. ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากบรรดานักวิชาการ ตลอดจนนักการเมือง ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันนั้น เนื่องจากเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ว่ามีการใช้งบ ส.ส. เพื่อประโยชน์ในการหาเสียงและงบประมาณดังกล่าวนี้ไปซ้ำซ้อนกับงบประมาณอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งหากจะพิจารณาในประเด็นนี้ก็ต้องให้การยอมรับถึงความซ้ำซ้อนในรูปแบบของกิจกรรมการใช้งบประมาณ แต่หากมองในประสิทธิภาพและการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าให้กับท้องถิ่นจะพบว่ากระบวนการที่ทำให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่จะนำมาใช้ในท้องถิ่น จะพบว่ากระบวนการที่ทำให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่จะนำมาใช้ในท้องถิ่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับหนึ่ง โดยที่ประชาชนหรือท้องถิ่นจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากงบประมาณดังกล่าว

บทที่ 6

ข้อเสนอแนะและบทสรุป

จากการศึกษาถึงข้อดีและข้อเสียของพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในตอนต้นจะพบว่า แม้พัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีข้อดีอยู่บ้างก็ตาม แต่ข้อเสียนั้นมีค่อนข้างมาก ดังนั้นจึงสมควรปรับปรุงพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียใหม่ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง คือ

6.1 การยกเลิกพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในกระบวนการจัดทำงบประมาณมากขึ้น

แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ค่อนข้างเด็ดขาดส่งผลกระทบต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหมดอำนาจในการเสนอแนะหน่วยราชการต่างๆ เพื่อนำเงินจำนวน 20 ล้านบาทในแต่ละปีไปใช้จ่ายในด้านต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอไว้ใน มาตรา 181 วรรค 6 และวรรค 7 ที่ว่า .. "ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่าการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป"

แนวทางนี้จึงมีแนวโน้มที่จะถูกคัดค้านจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลาย แม้จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับการยกเลิกพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ก็เป็นส่วนน้อย ดังนั้นหากจะต้องยกเลิกพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะต้องมีการคิดค้นระบบที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณเพื่อสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนได้ ทั้งนี้เพราะประชาชนไทยยังมีความคาดหวังว่า ส.ส. นอกจากจะทำหน้าที่ในการนิติบัญญัติอนุมัติงบประมาณ และควบคุมฝ่ายบริหารแล้ว ส.ส. ยังต้องมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนด้วย (ดูตารางที่ 8)



LIART

ตารางที่ 8

แสดงความเห็นเกี่ยวกับการคาดหวังบทบาทของ ส.ส.

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการ คาดหวังบทบาทของ ส.ส.	จำนวน	ร้อยละ
เป็นปากเป็นเสียงแทน ประชาชน	811	24.2
แก้ไขปัญหาของประชาชน	1,363	40.7
พัฒนาท้องถิ่น	781	23.3
ควบคุมรัฐบาล	183	5.4
ออกกฎหมาย	208	6.2
รวม	3,346	100.0

ข้อมูลจาก : รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 17 พฤศจิกายน 2539
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หน้า 134

เราคงต้องยอมรับว่ากระบวนการงบประมาณของเราในปัจจุบันไม่ได้มีช่องทางใดเลยที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ ระบบงบประมาณของเราในปัจจุบันจึงถูกกำหนดโดยข้าราชการประจำเสียมากกว่า ซึ่งอาจทำให้ห่างเหินจากความเป็นจริงของประชาชนในพื้นที่

การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณมากขึ้นนี้จะมีผลดีในแง่ที่ทำให้อุดช่องโหว่ของกระบวนการงบประมาณปัจจุบัน ซึ่งอาจทำได้ใน 2 วิธีการด้วยกัน

6.1.1 การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่อสำนักงบประมาณได้

วิธีการนี้จะกระทำโดยการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนในเขตพื้นที่ของตัวเองในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาต่างๆ หลังจากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะทำหน้าที่กลั่นกรองความคิดเห็นของประชาชนโดยจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่างๆ และคัดเลือกไว้จำนวน 5-10 โครงการ หลังจากนั้นให้สำนักงบประมาณทำหน้าที่เรียกประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายเพื่อพิจารณาโครงการพัฒนาต่างๆ ดังกล่าวว่าโครงการใดมีความสำคัญเพียงพอที่จะจัดสรรงบ

ประมาณให้ได้และบรรจุอยู่ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อพึงระวังในเรื่องนี้ก็คือ มีหลักการงบประมาณที่สำคัญหลักการหนึ่งก็คือ ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำงบประมาณและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ ดังนั้นแม้วิธีการนี้จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้สามารถเสนอแนะโครงการพัฒนาต่างๆ ได้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงข้อเสนอแนะเท่านั้น เพราะถึงอย่างไรก็ตาม การตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ยังเป็นของฝ่ายบริหารซึ่งก็คือสำนักงานประมาณนั่นเอง

6.1.2 การเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองต่างๆ สามารถเสนอความต้องการของประชาชนต่อสำนักงานประมาณได้

วิธีการนี้ก็คล้ายคลึงกับวิธีการแรก แต่ข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือ ไม่ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอโครงการพัฒนาต่างๆ ต่อสำนักงานประมาณโดยตรง แต่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอโครงการพัฒนาต่างๆ ผ่านพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ พรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมมีนโยบายของตนเองเป็นเอกเทศต่างหากจากกัน การให้พรรคการเมืองเป็นผู้เสนอโครงการพัฒนาต่างๆ จึงมีผลดีในแง่ที่นโยบายสำคัญต่างๆ จะได้รับการบรรจุเป็นรูปธรรมในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้วิธีการนี้ก็เป็นวิธีการที่หลีกเลี่ยงมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมุ่งพัฒนาแต่เขตพื้นที่ของตนโดยไม่เหลียวแลพื้นที่อื่นของประเทศ ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับหลักการเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยทั้งหมดอย่างชัดเจน วิธีการนี้มีการใช้อยู่ในหลายประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น

6.2 การนำงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีการนี้เป็นวิธีการที่มีการเรียกร้องกันมาก ทั้งนี้เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่มีรายได้เพียงพอกับการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเองแต่ประการใด¹¹⁵ ในอดีตจนถึงปัจจุบัน รายได้ของท้องถิ่นทั้งหลายทุกประเภทรวมกันแล้วมีเพียงแค่ร้อยละ 7 ของรัฐบาลเท่านั้น ความพยายามในการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นจึงมีมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ออกมาตรการ 9 มาตรการ เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย โดยมาตรการดังกล่าวได้รับ

¹¹⁵ ประหยัด หงษ์ทองคำ, อ้างแล้ว, หน้า 178.



การสนับสนุนจากคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา รวมตลอดถึงรัฐบาลชุดปัจจุบัน

9 มาตรการดังกล่าว ได้แก่ มาตรการลดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น มาตรการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ มาตรการจัดเก็บภาษียาสูบท้องถิ่น มาตรการโอนอำนาจการจัดเก็บรายได้จากอาคาร รังนก อาคารประมง และค่าภาคหลวงไม้ให้แก่ท้องถิ่น มาตรการกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมร่วมกับรัฐบาล มาตรการกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม มาตรการปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ มาตรการปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถยนต์ประจำปี และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถ มาตรการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น¹¹⁶

อย่างไรก็ตาม 9 มาตรการดังกล่าวก็ยังมีได้มีผลในทางปฏิบัติแต่ประการใด เพราะจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การนำงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำงบดังกล่าวไปให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่และมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ในที่นี้จะได้แยกพิจารณาเป็น 2 วิธีการคือ

6.2.1 การนำงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น ซึ่งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนับเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นพื้นฐานที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง โดยในสภาตำบลนั้นจะมีผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงหมู่บ้านละหนึ่งคน ในขณะที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงหมู่บ้านละสองคน จากการคาดการณ์ของกระทรวงมหาดไทยนั้นในปี พ.ศ. 2541 สภาตำบลทั้งหมดจะได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหาร

¹¹⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ อนันต์ เกตุวงศ์ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และ สุรพล นิติไกรพจน์, อ้างแล้ว, หน้า 40.

ส่วนตำบล นั้นหมายถึงการที่ประชาชนในหมู่บ้านจะเข้ามามีส่วนร่วมต่อการปกครองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

ในปัจจุบัน กฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ประเภทต่างๆ ได้แก่ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ รายได้จากค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวง ปิโตรเลียม รายได้จากเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ รายได้ประเภทอื่น เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินกู้ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา มีภาษีเพียงประเภทเดียวเท่านั้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจัดเก็บเอง ส่วนภาษีประเภทอื่นๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยราชการจะเป็นผู้จัดเก็บให้ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน¹¹⁷

แม้้องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีรายได้หลายประเภทดังที่กล่าวมาข้างต้นก็ตาม แต่ในความเป็นจริงนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลยังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยมาก (องค์การบริหารส่วนตำบลคือหน่วยงานที่มีรายได้ 150,000 บาทต่อปี) เมื่อเทียบกับเทศบาล (เทศบาล คือ หน่วยงานที่มีรายได้มากกว่า 12 ล้านบาทต่อปี) หรือสุขาภิบาล (สุขาภิบาล คือ หน่วยงานที่มีรายได้มากกว่า 5 ล้านบาทต่อปี) ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันจึงมีเสียงเรียกร้องให้เพิ่มรายได้ให้แก่้องค์การบริหารส่วนตำบลด้วยวิธีการเพิ่มประเภทภาษีหรือไม่ก็เพิ่มเงินอุดหนุนของรัฐ ดังนั้นการโอนงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งปัจจุบันมีวงเงิน 7,820 ล้านบาทไปให้แก่้องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนประมาณ 7,000 แห่งดังกล่าว จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นอีกองค์การละประมาณ 1 ล้านบาท

ข้อดีของวิธีการนี้ก็คือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณด้วยตนเอง ซึ่งจะตรงต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอีกทั้งมีความรวดเร็วกว่างบประมาณแผ่นดิน การตัดสินใจเลือกโครงการใดก็จะต้องผ่านความเห็น

¹¹⁷ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดทบวงมหาดไทย ร่วมกับ กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง, รายงานการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานของ้องค์การบริหารส่วนตำบล, เอกสารวิชาการ สตร. 11/2539, หน้า 95-96.

ชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องมีหลักเกณฑ์และหลักเล็งการทำตาม
 อำนวยความสะดวกในการจัดสรรเงินงบประมาณไปให้แก่ญาติสนิทมิตรพี่น้องเหมือนเช่นในปัจจุบัน วิธี
 การนี้ยังทำให้ประชาชนแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินในจำนวนที่เท่ากัน ซึ่งอาจ
 กล่าวได้ว่าเป็นวิธีการกระจายงบประมาณอย่างเท่าเทียมกัน

6.2.2 การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

วิธีการนี้ก็ไม่ต่างกับวิธีการแรกมากนัก คือมีจุดเน้นอยู่ที่การพัฒนา
 ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ข้อแตกต่างกับวิธีการแรกก็คือมีได้เฉพาะเจาะจงที่จะนำงบประมาณจังหวัด
 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปให้องค์การบริหารส่วนตำบลเพียงองค์การเดียว แต่จัดตั้ง
 เป็นกองทุนขึ้นเพื่อพัฒนาท้องถิ่นทุกรูปแบบที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นสุขาภิบาล เทศบาล องค์การ
 บริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม ข้อดี
 ของวิธีการนี้จึงอยู่ที่การเปิดกว้างให้ทุกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายงบ
 ประมาณส่วนนี้ได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวงเงินของงบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎรในปัจจุบันมีเพียง 7,820 ล้านบาทเท่านั้น การจัดสรรวงเงินดังกล่าวให้แก่องค์การปก
 ครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์การจะทำให้แต่ละองค์การได้รับเงินเป็นจำนวนน้อยมาก อันอาจจะ
 ทำให้ไม่สามารถนำไปพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

6.3 บทสรุป

งบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยเกิดขึ้น
 เป็นครั้งแรกเมื่อประมาณปี พ.ศ.2512 ในสมัยที่จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี
 และมีพัฒนาการมาโดยตลอดจนถึงปีงบประมาณ 2536 จึงได้แยกออกเป็น 2 งบฯ งบแรก
 จำนวน 5 ล้านบาทต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน อยู่ในความดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี
 และอีกจำนวน 15 ล้านบาทอยู่ในความดูแลของสำนักงบประมาณ จำนวนงบพัฒนา
 จังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันจึงสูงถึง 7,820 ล้านบาท

งบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยทั่วไปจะมีลักษณะแตก
 ต่างอย่างชัดเจนจากงบประมาณแผ่นดินนั่นก็คือจะนำไปใช้จ่ายในเรื่องที่ใกล้ชิดกับ
 ประชาชนในท้องถิ่นเช่น การซื้อเตนท์ โต๊ะเก้าอี้ หอกระจายข่าว เครื่องขยายเสียง ถนน
 สะพาน ท่อระบายน้ำ ฯลฯ จากการวิจัยภาคสนามในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น ลำปาง และ
 สมุทรสงคราม คณะผู้วิจัยก็พบว่าการใช้จ่ายงบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 ก็เป็นไปตามแนวทางข้างต้น

งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหัวข้อหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในทางความคิดอย่างกว้างขวาง จากการสัมภาษณ์ การรวบรวมจากเอกสารต่างๆ พบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสามจังหวัดที่ทำการวิจัยและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดอื่นๆ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการมีงบประมาณจังหวัด ในขณะที่นักวิชาการ นักหนังสือพิมพ์ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการมีงบประมาณจังหวัด ส่วนประชาชนในสามจังหวัดที่ทำการวิจัยพบว่าส่วนใหญ่ต้องการให้มีงบประมาณจากที่ใดก็ได้มาลงในพื้นที่ของตัวเองซึ่งรวมถึงงบประมาณจังหวัดด้วย

คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาระบบการจัดสรรงบประมาณในสี่ประเทศคือ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวและสหพันธ์รัฐเปรียบเทียบกับระบบการจัดสรรงบประมาณในประเทศไทย ซึ่งทำให้คณะผู้วิจัยพบว่าในประเทศต่างๆ เหล่านี้ไม่มีประเทศใดเลยที่มีงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับประเทศไทย อย่างไรก็ตามมีบางประเทศเช่น ประเทศฝรั่งเศสที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทค่อนข้างสูงในกระบวนการงบประมาณ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงกระบวนการงบประมาณในประเทศไทยในกรณีที่จะต้องยกเลิกงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเพิ่มบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มากยิ่งขึ้น

ในประการสุดท้าย คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพบว่า

1. งบประมาณจังหวัดสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้พอสมควร แต่เนื่องจากเป็นงบประมาณจำนวนน้อยมากเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมุ่งกระจายงบประมาณไปยังโครงการต่างๆ ให้ครอบคลุมพื้นที่เลือกตั้งของตนเองมากที่สุด ดังนั้น การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนจึงได้รับผลน้อยตามไปด้วย
2. งบประมาณจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพแต่ประการใด เพราะการเลือกโครงการให้ได้รับงบประมาณไม่มีหลักเกณฑ์ การบริหารโครงการไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรง อีกทั้งขาดการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ
3. งบประมาณจังหวัดมีการทุจริตในแง่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักมอบหมายให้ญาติหรือพรรคพวกเป็นผู้ได้รับประโยชน์ในการประมูลหรือ รับงาน ซึ่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับผลประโยชน์ด้วย



LIART

4. งบประมาณจังหวัดมีลักษณะซ้ำซ้อนกับงบประมาณแผ่นดินของรัฐ
5. ประชาชนจำนวนมากทั้งในชนบทและในเมืองไม่เห็นด้วยกับงบประมาณ

จังหวัด

กล่าวโดยสรุป งบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้จะมีข้อดีอยู่บ้าง แต่มีข้อเสียมากกว่าข้อดี คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการยกเลิกงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและในขณะเดียวกันให้มีการเพิ่มบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้สามารถสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณได้ ส่วนงบประมาณจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเดิมนั้นก็ให้โอนไปให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ก็โอนไปให้แก่งกองทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ในอนาคต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. งบประมาณจังหวัด. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.

ณรงค์ สัจพันโรจน์. การจัดทำ อนุมัติและการบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและปฏิบัติ). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2536.

ตระกูล มีชัย. โครงการพัฒนาจังหวัด. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2536.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2535.

ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526.

พูนศรี สงวนชีพ และ พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์. การบริหารการคลังและกระบวนการงบประมาณ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527.

สนธิ เตชานันท์. ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : ไอ เอส พรินติ้งเฮาส์, 2529.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ทำเนียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2538. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์, 2538.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2511) เรียงมาตรา. กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2511.

บทความ และ เอกสารอื่นๆ

กรมการปกครอง. ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 (เอกสารโรเนียว)

_____ รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 17 พฤศจิกายน
2539. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2540.

ปรีชา สุวรรณทัต. "ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย".

ใน รวมบทความกฎหมายการคลัง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2537.



LIART

พรชัย รัศมีแพทย์. การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร : ศึกษากฎ
นิติสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

โกดิน พลกุล และคณะ. แนวทางการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่
องค์การปกครองท้องถิ่น. รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พ.ศ. 2538. (เอกสารโรเนียว)

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับ กองวิชาการแผนงาน
กรมการปกครอง. รายงานการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหาร
ส่วนตำบล. เอกสารวิชาการ สตร. 11/2539.

สถาบันนโยบายศึกษา. “วิพากษ์การตั้งงบประมาณจังหวัดของส.ส. 7,800 ล้าน ไม่ได้ก่อ
ประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างคุ้มค่า”. ผู้แทนราษฎรปีที่ 8 ฉบับที่ 84 กันยายน
2536.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศส”. วารสาร
นิติศาสตร์ ปีที่ 26 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2539.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ อนันต์ เกตุวงศ์ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และสุรพล นิติไกรพจน์.
การปรับปรุงอำนาจหน้าที่และการคลังท้องถิ่น. แนวทางการวิจัยโครงการเสนอต่อ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 9 สิงหาคม 2538.

สมชาติ ธรรมศิริ. งบประมาณชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน
ราษฎร, 2538.

สมรักษ์ รักษาทรัพย์, “เปรียบเทียบระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนา
พิเศษและงบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัดที่ เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร”. ปฏิรูปการเมือง. สถาบันนโยบายศึกษา พฤษภาคม 2538.

_____ “โครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของส.ส.และโครงการพัฒนา
จังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของ ส.ส.”. ปฏิรูปการเมือง.
สถาบันนโยบายศึกษา กรกฎาคม 2538.

_____ “สรุปงบประมาณโครงการตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรปี 2536”. ปฏิรูปการเมือง. สถาบันนโยบายศึกษา มิถุนายน 2538.

สำนักงานงบประมาณ. “ขบวนการงบประมาณของสหรัฐอเมริกา”. งบประมาณสัมพันธ์
ปีที่ 8 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม 2533.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. โครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎร. ธันวาคม 2538 (เอกสารโรเนียว)

อรพิน ผลสุวรรณ-สบายรูป. "การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ" ใน รวมบทความ

กฎหมายการคลัง (เล่ม 1). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.

หนังสือพิมพ์

กระมล ทองธรรมชาติ. "งบส.ส. เพื่อพัฒนาท้องถิ่นหรือที่ท้องถิ่นแน่?". หลักไทย. 20-26

สิงหาคม 2537.

กองบรรณาธิการ. "ข้าแหล่ง งบส.ส.-อบต. 'เบี้ยหัวแตก' เจียดหมื่นล้าน". ฐานสัปดาห์

วิจารณ์. ฉบับที่ 119 วันที่ 3-9 สิงหาคม 2539.

..... "งบทำลายประชาธิปไตย" กรุงเทพธุรกิจ. วันที่ 25 มิถุนายน 2536.

..... "งบพัฒนาจังหวัด". ไทยรัฐ. วันที่ 7 กันยายน 2536.

..... "งบพัฒนาจังหวัดของส.ส.". สยามรัฐ. วันที่ 28 มิถุนายน 2536.

..... "งบฯ ส.ส.". สยามรัฐ. วันที่ 17 มกราคม 2538.

..... "เพิ่มงบหาเสียง" กรุงเทพธุรกิจ. วันที่ 3 กันยายน 2536.

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. "สิ้นบน ส.ส. แตกต่างแต่ไม่แตกแยก". ผู้จัดการ. วันที่ 29 สิงหาคม 2537.

บุญเลิศ วิเศษปรีชา. "จับตา" งบส.ส. 4 พันล้าน ยังไม่พอ". สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 42

ฉบับที่ 22 วันที่ 29 ต.ค.-4พ.ย. 2538.

ประจวบ ทองอุไร. "ทำไมต้องมึงบพัฒนาจังหวัดของส.ส.". สยามรัฐ. วันที่ 17 พฤษภาคม

2537

ประเวศน์ คิดอ่าน. "เลิกเสียเถอะงบฯ ส.ส.". มติชน. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2536.

ประสงค์ วิสุทธิ์. "งบพัฒนาจังหวัดของส.ส.". มติชน. วันที่ 7 พฤษภาคม 2537.

เปลว สีเงิน. "งบประจวนความล้มเหลว". สยามโพสต์. วันที่ 30 มิถุนายน 2536.

..... "นักเลือกตั้ง "ผูกขาด". สยามโพสต์. วันที่ 24 มิถุนายน 2536.

ยอดธง ทับทิวไม้. "งบพัฒนาจังหวัด" นิริโอตตปปะของนักการเมืองไทย". ผู้จัดการรายวัน.

วันที่ 22 สิงหาคม 2537.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. "หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ"

ผู้จัดการรายวัน. วันที่ 14 ธันวาคม 2537.

- วุฒิปงศ์ ณ บางช้าง. "ปัญหาเกี่ยวกับเงินงบประมาณของส.ส. 360 คน". สยามรัฐ. วันที่ 27 สิงหาคม 2537.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. "งบพัฒนาจังหวัด : ปัญหาในทางกฎหมายการคลังและกฎหมายรัฐธรรมนูญ". สยามโพสต์. วันที่ 16 สิงหาคม 2537.
- อิสสระ นิตินันท์ประกาศ. "งบฯ ส.ส.กับหลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน". มติชน. วันที่ 8 กันยายน 2536.

ภาษาต่างประเทศ

- David J. McCarthy. Local Government Law. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1995.
- Francois Deruel. Finances Publiques. Paris: Dalloz, 1986.
- Francois Luchaire et Yves Luchaire. Le Droit de la Decentralisation. Paris : Puf., 1983.
- Fischer-Menshausen, H., in : v. Miinch, Grundgesetz-Kommentar, Miinchen] Art-113, Rdnr.4.
- Haward E. Shuman. Politics and the Budget. : The Struggle Between the President and The Congress. New Jersey : Engiewood Cliffs, 1992.
- Jacques Bourdon Jean-Marie Pontier et Jean-Claude Ricci. Droit des Collectivites Territoriales. Paris : Puf., 1987.
- Jean Rivoli. Le Budget de l'Etat. Paris : Economica, 1975.
- Karchnke, H., Deutsche Verwaltungsblatt 1972, S.812.
- Maurice Duverger. Finances Publiques. Paris : Puf., 1984.
- Olivier Gohin. Institutions Administratives. Paris : L.G.D.J., 1995.
- Paul - Marie Gaudement et Joel Molinier. Finances Publiques. Paris : Precis Domat, 1983.
- Piduch, A.E., Die offentliche Verwaltung 1979, S.885.
- Pierre Lalumiere. Les Finances Publiques. Paris : Armand Colin, 1983.
- Simon-Louis Formery. La Constitution Commentee Article par Article. Paris : Hachette, 1994.
- Stern, K., Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.II Miinchen 1980.
- Theiss, H. Das Nothaushalt srecht des Bundes, Diss-Saarbrücken, 1974.
- ไม่ปรากฏชื่อ The Federal Budget Putting our Money to Work. Bonn : Bundesministerium der Finanzen Referat Öffentlichkeitsarbeit, 1994.

ภาคผนวก



ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการดำเนินการโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. 2536

เพื่อให้การดำเนินงานโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทัดถึง และสามารถบรรลุผลสมตามความมุ่งหมายของทางราชการและนโยบายของรัฐบาล

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2536"

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือขัดแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 4 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

หมวด 1

ข้อความทั่วไป

ข้อ 5 ในระเบียบนี้

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการโครงการ



LIART

พัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

"โครงการ" หมายความว่า โครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาตามระเบียบนี้

"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

"ส่วนราชการ" หมายความว่า หน่วยงานตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และรวมถึงรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์การของรัฐด้วย

หมวด 2

องค์กรบริหารงาน

ข้อ 6 ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เรียกโดยย่อว่า "กท.สส." ประกอบด้วยผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้แทน เป็นรองประธานกรรมการและกรรมการอื่นที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้แทนจากหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่า 8 คน ร่วมเป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานโครงการพัฒนาพิเศษ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้มีข้าราชการอื่นเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

ข้อ 7 ให้จัดตั้งสำนักงานโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติงานโครงการภายในสำนักงาน ตลอดจนการประชุมและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และจะให้มีรองผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานด้วยก็ได้

ให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ



LIRT

สำนักงานและรองผู้อำนวยการสำนักงาน และอาจมีหนังสือขออิมตัวข้าราชการและลูกจ้างจากส่วนราชการต่าง ๆ มาปฏิบัติงานในสำนักงานได้ตามความจำเป็น

หมวด 3

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ข้อ 8 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาโครงการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ แล้วนำเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เพื่อพิจารณาอนุมัติ
- (2) พิจารณาเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายพิจารณาวินิจฉัยในกรณีมีปัญหาในทางปฏิบัติตามระเบียบนี้
- (3) ติดตามและประเมินผลงานโครงการ ตลอดทั้งการติดตามเร่งรัดการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของทางราชการและนโยบายของรัฐบาล
- (4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

หมวด 4

การเสนอโครงการ

ข้อ 9 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจัดทำโครงการตามแบบ พ.สส.1 ภายในวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลกำหนดในแต่ละปีงบประมาณ แล้วส่งไปยังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีภายใน 90 วัน นับจากวันที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแจ้งให้ทราบ

ข้อ 10 โครงการที่เสนอนอกจากจะต้องเป็นไปตามแบบและวงเงินตามข้อ 9 แล้ว ต้องไม่ผูกพันให้ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเพิ่มเติม หรือนำไปสมทบกับโครงการที่มีงบประมาณแผ่นดินอยู่แล้วและส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรเงินให้



LIART

ต้องมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการดังกล่าวได้ ทั้งต้องมีลักษณะงานและเป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอาชีพและพัฒนารายได้ของประชาชน
- (2) พัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (3) การก่อสร้าง หรือปรับปรุงอาคารสาธารณะ ถนน และทางเดินเท้า
- (4) ส่งเสริมการศึกษา การพัฒนาจริยธรรม หรือการสาธารณสุข
- (5) ส่งเสริมด้านศาสนาที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 15 ของวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลกำหนดให้เสนอได้

หมวด 5

การดำเนินงาน

ข้อ 11 การจัดสรรงบประมาณ การดำเนินการ และการเบิกจ่ายเงิน

(1) โครงการที่ได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรีแล้ว ให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแจ้งขออนุมัติ เงินงบประมาณจากสำนักงบประมาณ เพื่อให้สำนักงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณพร้อมทั้งให้แจ้งส่วนราชการต่าง ๆ ทราบและปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

(2) การดำเนินการ การจ้าง การซื้อ และการเบิกจ่ายเงินของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ในกรณีโครงการดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐ หรือ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น หรือกรุงเทพมหานครให้ใช้ระเบียบของรัฐวิสาหกิจ



LIART

องค์การของรัฐนั้น ๆ หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วย
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 หรือข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง
การพัสดุ พ.ศ. 2532 และหรือระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับ
การพัสดุ พ.ศ. 2533 แล้วแต่กรณี กับระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง
พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อ 12 การเปลี่ยนแปลงโครงการ

การเปลี่ยนแปลงโครงการที่นายกรัฐมนตรีอนุมัติแล้วมีอยู่

2 ลักษณะ แต่ละลักษณะให้ปฏิบัติ ดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงโครงการจากลักษณะงานอย่างหนึ่ง
เป็นอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์และ เป้าหมายเดิม

- กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอขอ
เปลี่ยนแปลง ให้เสนอเรื่องไปยังจังหวัดหรือส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรร
เงินงบประมาณดำเนินงานโครงการ ในการนี้ให้จังหวัดหรือส่วนราชการที่ได้รับ
การจัดสรรเงินงบประมาณพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องและความเป็นไปได้
ของโครงการ พร้อมทั้งความเห็น ตามแบบ พ.สส. 2 ส่งไปยังสำนักเลขาธิการ-
นายกรัฐมนตรี เพื่อสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เสนอให้คณะกรรมการพิจารณา

- กรณีจังหวัดหรือส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรร
เงินงบประมาณเป็นผู้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงการ ให้จังหวัดหรือ
ส่วนราชการนั้นดำเนินการตามนัยข้อ 12 (1) วรรคสอง แต่ทั้งนี้จะต้องได้รับ
ความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอโครงการเดิม เว้นแต่สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรดังกล่าวสิ้นสุคสมาชิกภาพ

(2) การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดและสถานที่ตั้งโครงการ
โดยไม่ขัดกับวัตถุประสงค์เป้าหมาย และภายในวงเงินงบประมาณโครงการที่ได้รับ
อนุมัติเดิม ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง
โครงการ รายละเอียดปริมาณงานที่เกี่ยวกับวัสดุ ขนาด หรือแบบแปลน หรือชื่อ



LIRT

สถานที่ ชื่ออาคาร ชื่อสำนักงานที่คลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือตามที่ทางราชการได้กำหนดไว้ โดยไม่ขัดกับวัตถุประสงค์เป้าหมาย และภายในวงเงินงบประมาณโครงการที่ได้รับอนุมัติเดิม ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้พิจารณาอนุมัติได้โดยความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอโครงการ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวสิ้นสุดสมาชิกภาพ

ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณได้มอบหมายให้จังหวัด หรือหน่วยงานในระดับจังหวัดดำเนินการ

หัวหน้าส่วนราชการในระดับกรมหรือเทียบเท่า ในกรณีที่ส่วนราชการนั้น ๆ ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณให้เป็นผู้ดำเนินงานโดยตรง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในกรณีเป็นโครงการที่กรุงเทพมหานครได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณดำเนินการ

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ได้อนุมัติแล้วให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยให้ส่งสำเนาเอกสารตามแบบ พ.สส. 2 ที่อนุมัติแล้วให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค และกรมบัญชีกลางหรือคลังจังหวัด รวมทั้งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีทราบ

ข้อ 13 การเปลี่ยนแปลงโครงการนอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณา

ข้อ 14 การเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงการในแต่ละปีงบประมาณจะสิ้นสุดลงตามกำหนดเวลาที่คณะกรรมการกำหนด



LIART

หมวด 6

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

ข้อ 15 ให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณประจำปี สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือ คณะทำงาน และสำนักงานตามความจำเป็น

ประกาศ ณ วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2536

(ลงชื่อ) ชวน หลีกภัย
(นายชวน หลีกภัย)
นายกรัฐมนตรี



ระเบียบสำนักงบประมาณ
ว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัด
ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. 2537
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทัวถึง และสามารถบรรลุผลสมตามความมุ่งหมายของทางราชการและนโยบายของรัฐบาล

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จึงเห็นควรวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบสำนักงบประมาณว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2537"

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2536 เป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

"โครงการ" หมายความว่า โครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ไม่รวมถึงโครงการพัฒนาจังหวัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนัก



LIART

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานโครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2536

ข้อ 4 ให้มีคณะกรรมการพิจารณาโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

ข้อ 5 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมและวงเงินของโครงการ ต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

(2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

ข้อ 6 การขอใช้งบประมาณโครงการตามระเบียบนี้ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจัดทำโครงการเสนอไปยังส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ให้ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับข้อเสนอดังกล่าวพิจารณาความเหมาะสมของโครงการก่อนแล้วนำเสนอโครงการต่อสำนักงบประมาณ ภายใน 90 วัน นับจากวันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ ทั้งนี้ ให้เสนอภายในวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลกำหนด

โครงการที่เสนอตามวรรคแรกให้เป็นไปตามแบบที่สำนักงบประมาณกำหนด

ข้อ 7 โครงการที่จะนำเสนอต่อสำนักงบประมาณต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- (1) พัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) พัฒนาอาชีพและรายได้ของประชาชน
- (3) อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (4) ส่งเสริมการศึกษาและสาธารณสุข
- (5) ก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคารสาธารณะ ถนน สะพาน และทางเดินเท้า



LIIRT

(6) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประชาชน
ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ 8

ข้อ 8 เงื่อนไขของโครงการ

(1) เป็นโครงการหรือรายการที่เป็นรายจ่ายในลักษณะลงทุน
เว้นแต่เป็นรายจ่ายลักษณะค่าวัสดุเฉพาะรายการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน
โดยตรง ดังนี้

(ก) วัสดุพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์

(ข) วัสดุตำรา เฉพาะแบบเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6
ของกรมวิชาการ และแบบเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-3 ที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวง
ศึกษาธิการในโครงการนําร่องขยายโอกาสทางการศึกษา

(ค) วัสดุเวชภัณฑ์ เฉพาะยาชุดสามัญประจำบ้าน
(บาดําราลวง)

(ง) ภาชนะกักเก็บน้ำ ประเภทโอ่งน้ำหรือคุ่มน้ำ

(2) เป็นโครงการที่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายใน
ปีงบประมาณ และต้องไม่มีผลผูกพันกับงบประมาณในปีต่อไป

(3) เป็นโครงการหรือรายการที่ไม่มีลักษณะที่จะนำไปจัดซื้อ
ครุภัณฑ์ที่มีคุณลักษณะ เฉพาะเจาะจง

(4) ต้องไม่เป็นโครงการหรือรายการที่นำงบประมาณไปสมทบ
กับงบประมาณปกติของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(ข้อยกเลิกโดยระเบียบสำนักงบประมาณว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณ
ตามโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ข้อ 3 โดยให้ใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน)



LIART

ข้อ 9 ในการพิจารณาโครงการคณะกรรมการจะพิจารณาความเหมาะสมและวงเงินของโครงการที่มีวัตถุประสงค์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในข้อ 7 และข้อ 8 และนำเสนอผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

ข้อ 10 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาและนำเสนอผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณพิจารณาอนุมัติโครงการและวงเงินแล้ว สำนักงานงบประมาณจะแจ้งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจทราบและอนุมัติเงินประจำงวดให้ต่อไป

ข้อ 11 การเปลี่ยนแปลงโครงการที่สำนักงานงบประมาณอนุมัติแล้ว อันเป็นผลให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายเดิมเปลี่ยนแปลงไปจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีจำเป็นให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอทำความเข้าใจความตกลงกับสำนักงานงบประมาณอย่างช้าภายใน 30 วัน นับจากวันที่สำนักงานงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวด

ข้อ 12 ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการ โดยไม่ทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายเดิมเปลี่ยนแปลงไป เช่น แก้ไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้งโครงการ แก้ไขแบบแปลนเล็กน้อยให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สามารถดำเนินการได้เอง ทั้งนี้ ให้อยู่ในวงเงินที่ได้รับอนุมัติและไม่ทำให้ปริมาณและคุณภาพของงานลดลงหรือทำให้ทางราชการเสียประโยชน์

ข้อ 13 การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้าง การบริหารงบประมาณ การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การเบิกเงิน การนำส่งเงิน การฝากเงินของโครงการและการตรวจสอบ การใช้จ่ายเงิน ให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 14 การปฏิบัติอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ขอทำ
ความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ

ประกาศ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2536

(ลงชื่อ) บดี จุฬานนท์

(นายบดี จุฬานนท์)

ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

หมายเหตุ

1. ระเบียบสำนักงานงบประมาณว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัด
ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. 2537 แจกตามหนังสือสำนักงานงบประมาณ ที่ นร 0402/ว 004
ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2536
2. ระเบียบสำนักงานงบประมาณว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัด
ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 แจกตามหนังสือสำนักงานงบประมาณ ที่ นร 0403/ว 061
ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2537



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

7) หากท่านเคยรู้จักส.ส. ท่านคิดว่างบดังกล่าวคือ

1. เงินที่ ส.ส. แปรญัติติมาลงจังหวัด
2. เงินที่รัฐบาลจัดสรรผ่านส่วนราชการต่างๆ (ที่ไม่ได้สังกัดกระทรวงมหาดไทย)
3. เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้กับ ส.ส. โดยตรง
4. เงินพัฒนาจังหวัดที่รัฐบาลจัดสรรให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
5. เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้กับภาคตำบล
6. เงินพัฒนาจังหวัดที่จัดสรรตามข้อเสนอของส.ส.
7. เงินส่วนตัวของส.ส.
8. อื่นๆ โปรดระบุ

8) ท่านรู้จักงบส.ส. จาก

1. หนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนอื่นๆ
2. เกี่ยวข้องกับการงานและหน้าที่ของท่าน
3. เพื่อนผู้บอกเล่า
4. ญาติพี่น้องเกี่ยวข้องกับโครงการ
5. อื่นๆ.....

9) ท่านเคยมีกิจกรรมทางการเมือง เช่น - เข้าร่วมฟังปราศรัยของส.ส.

- ร่วมรณรงค์หาเสียงให้กับส.ส.
- ร่วมทำงานพัฒนาท้องถิ่นกับส.ส.
- ฯลฯ

เคย

ไม่เคย

10) ในเขตที่ท่านอาศัยอยู่มีการใช้งบส.ส.หรือไม่

มี

ไม่มี

ไม่ทราบ

11) จากข้อ 10 หากมีการใช้งบส.ส. ในพื้นที่ของท่านงบดังกล่าวถูกใช้ไปในเรื่อง.....

.....

.....



LIART

12) เงินพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่ที่ท่านอาศัยอยู่ ท่านคิดว่าได้รับเงินงบประมาณจาก (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ โดยเรียงตามลำดับความสำคัญ)

- 1. เงินที่ส.ส.แปรญัตติมาลงจังหวัด
- 2. เงินที่รัฐบาลจัดสรรผ่านส่วนราชการต่างๆ (ที่ไม่ได้สังกัดกระทรวงไทย)
- 3. เงินรายจ่ายของราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล สุขาภิบาล อบจ. อบต.)
- 4. เงินรายจ่ายขององค์กรเอกชน (NGO)
- 5. เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้กับส.ส.โดยตรง
- 6. เงินพัฒนาจังหวัดที่รัฐบาลจัดสรรให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
- 7. เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้กับสภาตำบล
- 8. เงินพัฒนาจังหวัดที่จัดสรรหาตามข้อเสนอของส.ส.
- 9. เงินส่วนตัวของส.ส.
- 10. อื่นๆ โปรดระบุ.....

13) ท่านคิดว่าในพื้นที่ของท่านมีปัญหาคความจำเป็นต้องเร่งแก้ไขอะไรบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อและเรียงความสนใจตามลำดับ)

- 1 ปัญหาแหล่งน้ำ
- 2 ปัญหาถนน สะพานชำรุดหรือไม่เพียงพอ
- 3 ปัญหาการศึกษา เช่น อาคารโรงเรียน ฯลฯ
- 4 ปัญหาสาธารณสุข
- 5 ปัญหาคความเสื่อมโทรมของวัดวาอาราม และสถานที่สำคัญ
- 6 ปัญหาการไม่มีงานทำ
- 7 ปัญหาสิ่งแวดล้อม
- 8 ปัญหาอาชญากรรม
- 9 ปัญหาคุณภาพชีวิต
- 10 ปัญหาสาธารณูปการ
- 11 ปัญหาคุณภาพชีวิต
- 12 อื่นๆ โปรดระบุ.....



ท่านคิดว่าเงินงบประมาณที่ใช้แก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านี้ในพื้นที่ของท่านได้รับความช่วยเหลือ จากแหล่งใด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

ปัญหา	แหล่งที่มาของงบประมาณ									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
14. ปัญหาแหล่งน้ำ										
15. ปัญหาถนน สะพานชำรุดหรือไม่เพียงพอ										
16. ปัญหาการศึกษา เช่น อาคารโรงเรียน ฯลฯ										
17. ปัญหาสาธารณสุข										
18. ปัญหาความเสื่อมโทรมของวัดวาอาราม และสถานที่สำคัญ										
19. ปัญหาการไม่มีงานทำ										
20. ปัญหาสิ่งแวดล้อม										
21. ปัญหาอาชญากรรม										
22. ปัญหาคุณภาพชีวิต										
23. ปัญหาสาธารณูปการ										
24. ปัญหาอื่นๆ										

- หมายเหตุ:
1. เงินที่ส.ส. แปรญัติติมาลงจังหวัด
 2. เงินที่รัฐบาลจัดสรรผ่านส่วนราชการต่างๆ (ที่ไม่ได้สังกัดกระทรวงไทย)
 3. เงินรายจ่ายของราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล สุขาภิบาล อบจ. อบต. ฯลฯ)
 4. เงินรายจ่ายขององค์กรเอกชน (NGO)
 5. เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้กับส.ส. โดยตรง
 6. เงินพัฒนาจังหวัดที่รัฐบาลจัดสรรให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
 7. เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้กับสภาตำบล
 8. เงินพัฒนาจังหวัดที่จัดสรรหาตามข้อเสนอของส.ส.
 9. เงินส่วนตัวของส.ส.
 10. อื่นๆ

ท่านคิดว่าการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ต่อไปนี้ ควรเป็นหน้าที่ของใคร (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

ปัญหา	ผู้รับผิดชอบ					
	1	2	3	4	5	อื่นๆโปรดระบุ
25.การพัฒนาแหล่งน้ำ						
26.การพัฒนาถนน						
27.การพัฒนาการศึกษา						
28.การพัฒนาสาธารณสุข						
29.การพัฒนาศาสนา						
30.การแก้ไขปัญหาการไม่มีงานทำ						
31.การพัฒนาสิ่งแวดล้อม						
32.การแก้ไขปัญหาอาชญากรรม						
33.การพัฒนาคุณภาพชีวิต						
34.การพัฒนาสาธารณูปการ						
35.การพัฒนาด้านอื่นๆ						

หมายเหตุ : 1. ราชการส่วนกลาง

2. ราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ)
3. ราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล อบจ. อบต. หรือสภาตำบล)
4. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
5. ส.ส.

46) ท่านรู้สึกอย่างไรต่อ งบส.ส.เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณจากแหล่งอื่นๆ

1. ดี เพราะ.....
2. ไม่ดี เพราะ.....
3. ไม่รู้สึกแตกต่าง
4. ไม่สามารถระบุได้

47) จากข้อ 44 หากท่านรู้สึกดี ท่านคิดว่า งบส.ส.นั้นดี...

น้อย			ปานกลาง				มาก			
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

48) ท่านคิดว่า งบส.ส. มีการทุจริตหรือไม่

1. มี คือ.....
2. ไม่มี
3. ไม่สามารถระบุได้

49) จากข้อ 46 หากท่านคิดว่ามี การทุจริต งบส.ส. ท่านคิดว่าจะมีการทุจริต

น้อย			ปานกลาง				มาก			
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

50) ท่านคิดว่า งบส.ส. เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณจากแหล่งอื่นแล้ว จะเอื้อประโยชน์แก่ใครเท่าใด

	น้อย			ปานกลาง				มาก			
1. ประชาชนธรรมดา	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2. ห้วคณะ	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3. ตัวส.ส.เอง	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4. อื่นๆ.....	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

51) ท่านคิดว่า งบส.ส. สนับสนุนหรือขัดขวางกับงบอบต. มากน้อยเพียงไร

	น้อย			ปานกลาง				มาก			
1. สนับสนุน	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2. ขัดขวาง	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3. ไม่ทราบ	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

52) หากจะยกเลิก งบส.ส. จะมีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ท่านอยู่หรือไม่

	น้อย			ปานกลาง				มาก			
1. มี	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2. ไม่มี											
3. ไม่ทราบ											

53) งบส.ส. ควรจะดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้อง

1. รวมกับงบอบต. หรือสภาตำบล
2. คงไว้เหมือนเดิม
3. ไว้ที่จังหวัด
4. เป็นกองทุนพัฒนาท้องถิ่น
5. อื่นๆ โปรดระบุ.....

